UNIVERSITE D'ALGER — FACULTE DE DROIT

Année 1954 — N° 1

LE REGIME DES BIENS DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX

Tome II.

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 8 novembre 1954,
à 15 heures
par

JACQUIGNON Louis
né le 15 avril 1928, à Chambéry (Savoie)

JURY :

MM. MABILEAU	.....	Président
BOULOUIS	.....	Suffragants
DUPUY	.....	

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542703_0050

LE REGIME DES BIENS DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX

(TOME II)

UNIVERSITE D'ALGER — FACULTE DE DROIT

Année 1954 — N° 1

LE REGIME DES BIENS DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue publiquement le 8 novembre 1954,
à 15 heures
par

JACQUIGNON Louis
né le 15 avril 1928, à Chambéry (Savoie)

R. UNIV. BIBLIOTHEQUE LETTRES

JURY :

MM. MABILEAU ..... Président
BOULOUIS ..... } Suffragants
DUPUY ..... }

TITRE II

LES INTÉRÊTS PRIVÉS ET LE DROIT DE LA RICHESSE

298. — Ayant désormais étudié les limites et le régime des biens défendus par les techniques du droit public, il convient d'examiner, de ces deux points de vue, les biens placés dans la sphère d'influence des établissements nationaux et défendus par les techniques du droit privé. En matière d'intérêts privés, le droit de la richesse intervient et se juxtapose au régime de la puissance publique. Peu importe le titulaire de ces intérêts privés. Il s'agit aussi bien de l'Etat, détenteur d'éléments patrimoniaux différents de ceux destinés à l'utilité publique, que de l'établissement national, propriétaire de biens sans rapport actuel avec l'utilité essentielle. On aperçoit, dès lors, l'existence de deux ensembles complémentaires de celui du domaine public, qui gravitent, eux aussi, autour du domaine national : d'une part, des biens du domaine privé de l'Etat ou des collectivités publiques; d'autre part, des biens du domaine privé de l'établissement national.

Il peut se faire, d'ailleurs, que des établissements nationaux présentent à examiner un seul ensemble : un domaine privé, à l'exclusion d'un domaine national proprement dit. Ce domaine privé appartient à l'Etat. Nous pensons, par exemple, aux sociétés nationales de constructions aéronauti-

ques (1). Par l'article 1 de l'ordonnance du 29 Mai 1945, la nationalisation de la Société Gnome et Rhône s'effectue par le transfert à l'Etat de la propriété de toutes les actions, sauf de celles appartenant à des sociétés d'économie mixte dans lesquelles la participation de l'Etat est majoritaire ou à des personnes morales de droit public assujetties à son contrôle. L'entreprise nationalisée, devenue la Société Nationale d'Etude et de Construction des Moteurs d'Aviation (S.N.E.C.M.A.), subsiste dans ses cadres antérieurs. Mais son capital appartient à l'Etat. Ce cas n'est pas isolé. S'y ajoutent tous les établissements nationaux créés à la suite du transfert à l'Etat de la propriété des actions et ceux dont la loi indique nommément que l'Etat devient propriétaire des biens.

Mais tous les transferts ne sont pas ainsi fixés de manière précise par la loi. Si l'on peut affirmer l'intégration au domaine privé de l'Etat de tel ou tel ensemble de biens, lorsque la loi y invite, il est d'autres cas offrant beaucoup moins de clarté. Il convient donc de faire apparaître les raisons de l'existence d'un domaine privé de l'Etat, issu de l'opération de nationalisation. Il s'agit alors des intérêts pécuniaires de l'Administration, et non plus des intérêts de puissance. Quant au domaine privé de l'établissement national lui-même, il se compose de biens, en principe en tous points identiques à ceux du patrimoine de tout particulier. Deux chapitres rendent compte de cette réalité :

Chapitre 1. — Le domaine privé classique.

Chapitre 2. — Le domaine privé de l'établissement national.

(1) J. Rivero, *Le régime des nationalisations*, *op. cit.*, n° 130 et s.; J. Boulouis, *Le régime des entreprises nationalisées*, *op. cit.*, Fasc. 156, n° 24 et s.

CHAPITRE I

LE DOMAINE PRIVE CLASSIQUE

---

299. — Le domaine privé classique de l'Etat ou des collectivités publiques est, par excellence, le champ d'action des intérêts pécuniaires de ceux-ci. Il n'est pas douteux qu'avec les nationalisations le domaine privé a connu une nouvelle fortune et s'est considérablement aggrandi. Il ne s'agit pas ici de rappeler les participations de l'Etat dans des entreprises privées et moins encore des entreprises commerciales ou industrielles de l'Etat. On pourrait, à la rigueur, effleurer le problème des entreprises d'économie mixte, dont il est parfois malaisé de délimiter avec netteté la structure, établissement national ou société d'économie mixte. Mais l'étude de ces structures ne serait pour notre recherche d'aucune originalité, dans la mesure où le régime des biens ne soulève guère de difficultés particulières (2). Il en est autrement des établissements nationaux nés après la libération du territoire. C'est à leur propos qu'il convient d'examiner les biens ressortissant au domaine privé classique. Quels sont ces biens ? quel est leur régime ? La réponse à ces questions est tentée dans chacune des deux sections suivantes :

Section 1. — Les modalités d'introduction des biens du domaine privé dans la sphère d'influence de l'établissement national.

Section 2. — Le régime des biens du domaine privé.

(2) V. sur ce point, M. WALINE, *Traité cité*, p. 542 et s.

SECTION I

Les modalités d'introduction des biens du domaine privé dans la sphère d'influence de l'établissement national

Les biens du domaine privé peuvent être considérés de deux points de vue différents. D'une part, des biens antérieurement propriété des entreprises nationalisées viennent s'intégrer à ce domaine : la cause de cette introduction est la nationalisation. D'autre part, depuis la nationalisation, ou à partir de ce moment, des biens du domaine privé sont mis à la disposition de l'établissement national, dans le cas où celui-ci est, par exemple, concessionnaire de service public. Les modalités de cette introduction dépendent donc des origines différentes de ces deux opérations.

§ 1. — L'OPERATION DE NATIONALISATION

La nationalisation d'ensembles économiques a, par définition, atteint plusieurs secteurs de l'économie nationale. Mais l'opération ne répondait pas, dans tous les cas, à une nécessité uniforme. Certains ensembles l'ont été, parce qu'une sanction s'imposait d'une attitude politique déterminée. D'autres ensembles avaient, par essence, besoin d'être réorganisés; la nationalisation apparaissait comme un remède.

A. — Le cas de la nationalisation-sanction

300. — Nous allons, dans le cadre de ce type de nationalisation, examiner sommairement le cas de la Régie Nationale des Usines Renault, créée par l'ordonnaance du 16 janvier 1945 (3). Cette étude permet de donner un exemple d'enri-

(3) Ordonn. n° 45-68 du 16 janvier 1945, portant nationalisation des usines Renault, J.O. 17 janvier 1945, p. 222; *adde :* ordonn. n° 45-1582 du 18 juillet 1945, modifiant et complétant la précédente, J. O. 19 juillet 1945, p. 4421.

chissement du domaine privé de l'Etat par la voie de la nationalisation et de caractériser la nature de ce mode d'acquisition.

a) *L'enrichissement du domaine privé de l'Etat*

301. — Il a été rappelé que, dans l'hypothèse d'appropriation par l'Etat de l'ensemble des actions des entreprises nationalisées, la plupart des cadres juridiques antérieurs subsistaient. C'est le cas des banques, des sociétés d'assurances, etc. Parfois, l'entreprise persiste dans sa matérialité, mais se voit attribuer une dénomination nouvelle : la société Gnôme et Rhône, avons-nous dit, est devenue la S.N.E.C.M.A. Mais il peut arriver que ni l'un, ni l'autre de ces procédés ne se trouvent exactement appliqués. La Régie Renault en offre l'exemple. Le transfert des actions de l'ancienne société dans le patrimoine de l'Etat ne pouvait, à lui seul, opérer nationalisation de l'entreprise. Il y avait, en effet, des éléments du patrimoine de celle-ci qui appartenaient en propre à Louis Renault. Le transfert apparaissait ainsi plus complexe. En conséquence, la loi a dû opérer des discriminations. « Ces opérations, écrit M. Boulouis, ont permis de faire les distinctions nécessaires entre le patrimoine personnel de L. Renault acquis à sa succession, son patrimoine industriel confisqué et entrant dans le cadre de la nationalisation, enfin l'entreprise proprement dite qui est nationalisée » (4).

La Société anonyme des usines Renault est dissoute à partir du 1er janvier 1945, donc à une date antérieure à la publication de la loi. Elle est liquidée par l'attribution à l'Etat de la totalité de l'actif et du passif; sans qu'il puisse être tenu compte des stipulations unilatérales ou conventionnelles ou des dispositions législatives qui seraient invoquées pour soustraire à la confiscation tout ou partie de ces biens, sont confisqués les éléments du patrimoine. Cela s'applique, tout d'abord, à l'intégralité de la part revenant dans la liquidation de la société aux actions dont Louis Renault avait l'administration et la jouissance au moment de son décès. Est ensuite

(4) J. Boulouis, *op. cit.*, J. Cl. Adm., Fasc. 155, n° 90. Sur le problème de la Régie Renault, v. J. Boulouis, *eod. loc.* n° 17, 49, 63, 90, 114, 118, 119, 134 et s., 180.
Adde : J. Rivero, *Le régime des nationalisations, op. cit.*, n° 131 et 410 et s.; J. Cahen-Salvador, *La régie nationale des usines Renault*, D.S., 1945, n° 6, p. 208 et s.

visée l'intégralité des participations dont Louis Renault avait la jouissance, à la même date, dans les sociétés ou établissements dont l'activité était liée à celle de la Société des usines Renault, lorsque le montant de ces participations est au moins égal au cinquième du capital des sociétés ou établissements dont il s'agit. Est également transférée l'intégralité des droits incorporels dont Louis Renault avait la jouissance au moment de son décès dans les brevets d'invention, licences d'exploitation, procédés de fabrication, marques commerciales ou fonds de commerce utilisables pour l'exploitation des usines Renault. Est, enfin, dévolue l'intégralité des droits attachés à la propriété des biens corporels dont Louis Renault avait l'administration et la jouissance au moment de son décès, et qui seraient utiles à l'exploitation technique, financière ou commerciale des usines Renault, ou au fonctionnement de leurs œuvres sociales. L'ensemble des biens attribués à l'Etat est dévolu à la régie nationale, établissement de caractère industriel et commercial. Quant à la charge définitive des dettes de Louis Renault, elle se partage entre la régie nationale et la succession de ce dernier, en proportion des biens recueillis par chacune d'elles du chef de Louis Renault.

302. — On voit donc que, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs de l'ordonnance de nationalisation, le transfert est obtenu par dissolution de la société et attribution à l'Etat de son actif et de son passif. La part revenant, dans la liquidation, à Louis Renault, est confisquée. La part, d'une importance relative d'ailleurs infime, revenant à d'autres personnes fait l'objet d'une indemnisation. Par la confiscation des participations de Louis Renault, l'Etat devient actionnaire de toutes les entreprises satellites des usines Renault. L'organisme d'Etat qui se substitue à l'ancienne société écarte donc le régime de la société privée et celui de l'office d'Etat géré selon les règles habituelles de la comptabilité publique. L'organisme chargé de l'exploitation des usines Renault a été défini selon une formule de souplesse de fonctionnement indispensable à une grande entreprise industrielle, avec la nécessité d'un contrôle rigoureux des deniers publics.

Nous avons précédemment rappelé, à propos du régime des biens de la Régie Renault, que M. Rivero avait conclu à

un dédoublement de la propriété (5). Il est hors de doute que l'application des règles de la domanialité publique est ici exclue. Les impératifs de la gestion l'exigent avec fermeté. « L'entreprise, dit M. RIVERO, ne peut être classée que dans le domaine privé ». Mais il s'agit d'un domaine privé nouveau, ou plutôt d'un secteur intégré au domaine privé classique pour en devenir une dépendance originale. La régie, en effet, doit se comporter en matière de gestion financière et comptable suivant les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. Il s'ensuit un assouplissement nécessaire et singulier des règles traditionnellement reçues et appliquées dans la gestion du domaine privé de l'Etat. Nous le constaterons dans l'étude du régime des biens. Pour reprendre une expression de M. RIVERO : « il s'agit donc ici d'un type nouveau de propriété d'Etat, dominé par les nécessités d'une gestion commerciale, entièrement soumis aux règles de droit privé qui s'appliquent à cette gestion et caractérisé par le phénomène de dédoublement déjà analysé ».

303. — En définitive, une exacte compréhension de ce transfert et de ses résultantes doit dépendre de la nature profonde des nationalisations. « Nationaliser, a écrit M. WALINE, ce n'est pas nécessairement créer un nouveau service public » (6). Nous l'avons vu déjà, par l'étude systématique des opérations de transfert. Il n'y a en effet, et MM. RIVERO et BOULOUIS l'ont rappelé, création, dans le cas de la Régie Renault, ni d'un service public au sens organique, ni d'un service public au sens matériel. Il est bien évident que l'entreprise Renault nationalisée sous une forme de confiscation, de sanction, jointe à des motifs politiques, ne peut se voir reconnaître le caractère de service public. C'est le lieu de citer longuement M. WALINE. Ce dernier a fait remarquer qu'il n'y avait pas d'intérêt public à la création d'une régie d'Etat pour la fabrication des automobiles Renault. En réalité, on a donné satisfaction à une revendication ouvrière et prétexté la sanction d'une « trahison ... qui ne fut en définitive consacrée par aucune décision de justice ». Et M. WALINE affirme avec juste raison : « Je me refuse à voir dans la régie Renault un service public. C'est à mon avis une gestion

(5) V. *supra*, 1re Partie, n° 157.
(6) M. WALINE, *Traité cité*, p. 314 et s.

domaniale. Elle n'est pas déterminée par le souci d'une meilleure fabrication, ni d'une fabrication orientée vers un intérêt national..., elle l'est par le souci de rapporter des bénéfices à l'Etat ». On ne peut mieux, enfin, définir l'originalité de la nouvelle dépendance du domaine privé de l'Etat, que par cette formule : « C'est donc une gestion domaniale caractérisée ».

Il faut considérer cette appréciation comme définitive. Contrairement à M. DRAGO, qui classe la régie Renault parmi les établissements publics interventionnistes (7), on doit dire, avec M. TESTE, que nous sommes en présence « de biens du domaine privé dont l'Etat confie la gestion à une personne morale de droit public, au lieu de les exploiter lui-même »(8). Concluons avec M. WALINE que se confirme ainsi la règle suivante : « la nationalisation n'est pas toujours la création d'un service public, parce que, dans certains cas, le service public préexistait, et que, dans certains autres, il n'y a pas plus de service public après qu'avant la nationalisation ». Après avoir examiné cet enrichissement du domaine privé de l'Etat, il convient de fixer la nature du mode d'acquisition.

b) *La nature du mode d'acquisition*

304. — Pour déterminer à quel mode d'acquisition répond l'enrichissement du domaine privé de l'Etat dans le cas de la nationalisation des usines Renault, il est nécessaire de rappeler les différents aspects de la technique d'intégration des biens à un tel domaine. En principe, les modes d'acquisition peuvent être groupés sous deux chefs distincts. Ce sont, d'une part, les procédés du droit privé pur : achats, échanges, dons, legs. Ce sont, d'autre part, ceux relevant du droit public. Parmi ces derniers, certains sont mis en jeu en dehors de toute intervention de la puissance publique : déclassement du domaine public, contrat d'offre de concours; d'autres comportent, au contraire, l'exercice de ce régime : nous avons nommé l'expropriation, l'attribution par la loi et la confiscation. D'autres modalités existent, de cet accroissement du

(7) R. DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public*, *op. cit.*, p. 200 et s.
(8) P. TESTE, *L'évolution de la notion d'établissement public*, C.D.J., 1950, n° 13, p. 180 et s.

domaine privé. Mais la dernière nommée, la confiscation, est celle-là même employée à l'égard des biens de l'ancienne société Renault. La nature du mode d'acquisition, dans ce cas, est donc une confiscation, procédé relevant du droit administratif et comportant l'exercice de la puissance publique. Il faut, d'ailleurs, signaler que la nationalisation des usines Renault doit être considérée, aux dires de M. WALINE, comme la plus importante des mesures de confiscation intervenues en matière d'apport au domaine privé de l'Etat.

B. — LE CAS DE LA NATIONALISATION-REMÈDE

305. — Par l'examen d'un cas de nationalisation-sanction, nous avons aperçu que des biens appartenant à des particuliers venaient, par l'intervention des mesures de transfert, s'intégrer au domaine privé de l'Etat. Mais, dans d'autres hypothèses, la nationalisation n'atteint pas, à proprement parler, des biens du domaine privé de l'Etat utilisés à titre privatif dans leur exploitation par les anciennes sociétés nationalisées. Le transfert porte, dans de tels cas, sur les « droits et obligations » attachés à ces biens. Autrement dit, de même que l'opération de nationalisation n'a aucune incidence sur les biens du domaine public, de même n'a-t-elle aucune influence sur ceux du domaine privé de l'Etat et des autres collectivités locales, la survenance d'un nouvel affectataire ne modifiant en rien le statut de la propriété. Il convient de souligner, dès l'abord, que très peu de biens de ce domaine ont, par opposition à ce qui s'est passé en matière de confiscation, été placés dans la sphère d'influence des établissements nationaux.

306. — On peut en esquisser une énumération non limitative, à propos des établissements nationaux du gaz et de l'électricité et des combustibles minéraux. Dans le cas des services du gaz et de l'électricité, l'appartenance au domaine privé classique de biens placés dans leur zone d'influence, peut être regardée comme provenant de deux sources distinctes. En premier lieu, en matière de concession de service public, la mise à la disposition du concessionnaire, par l'autorité concédante, de terrains ou immeubles quels qu'ils soient, ne concerne pas, *ipso facto,* des biens du domaine

public, comme nous l'avons d'ailleurs fait remarquer dans l'étude systématique du contenu des cahiers des charges (9). L'établissement national utilise, par exemple, des usines hydroélectriques et toutes les installations s'y rapportant, faisant partie du domaine privé classique. Le Conseil d'Etat a ainsi statué sur une convention « par laquelle le département de l'Ariège a donné en location à l'E.D.F. des usines hydroélectriques faisant partie de son domaine privé » (10). En second lieu, les anciens concessionnaires utilisaient, en matière de transport d'énergie électrique par exemple, des portions du domaine privé que les nouveaux établissements continuent

(9) *Comp. :* Cons. d'Et., 11 juin 1948, *Société Hydroélectrique des Basses-Pyrénées,* Rec., p. 267; arrêt rendu à propos d'un accident causé par un transformateur mobile appartenant au département des Basses-Pyrénées, loué par lui à l'Etat et mis temporairement à la disposition d'un particulier. « Le transformateur et les câbles le reliant, lors de l'accident, à la ligne de haute tension, lesquels étaient des accessoires de la cabine mobile, ne peuvent être regardés comme faisant partie des ouvrages de la concession de la Société Hydroélectrique des Basses-Pyrénées ».

(10) Cons. d'Et., 13 mars 1953, *Compagnie des Tramways Electriques de l'Ariège,* requête n° 546, C.J.E.G., 1953, n° 46, J., p. 26.

Adde: pour les usines appartenant à ce même département: C. Appel Toulouse, 1er février 1954, *S.F.M.S. et E.D.F. c. Préfet de l'Ariège,* C.J. E.G., 1954, n° 59, J., p. 94 (à noter que l'on trouve dans un attendu de cet arrêt l'expression : « *voirie électrique nationale* »).

V., à propos d'une usine hydroélectrique appartenant à une commune: C. Appel Bourges, 7 février 1950, *Commune d'Arleuf c. E.D.F.,* C.D.J., 1950, n° 14, p. 258 et la note.

(*Adde:* Cons. Préf. Interd. Dijon, 1er décembre 1943. *Commune et Syndicat d'électrification d'Arleuf c. Sté d'électricité du Haut-Morvan, eod. loc.,* sous-note 1, p. 260, confirmé par Cons. d'Et., 18 octobre 1946, *Commune d'Arleuf, eod. loc.,* sous-note 2, p. 262 et Rec., p. 236).

Adde : pour une usine électrique communale: Cons. d'Et., 3 février 1911, *Commune de Mesles-sur-Sarthe,* Rev. Conc., 1911, p. 352; pour un transformateur appartenant à une commune: Cons. Préf. Grenoble, 30 novembre 1935, *Commune de Beaumont-les-Valence c. Commune de Montléger,* Rev. Conc., 1936, p. 32 et la note; pour un transformateur appartenant à la commune, mais installé dans une cabine en bois et maçonnerie construite par le concessionnaire et lui appartenant : C. Appel Paris (2e Ch.), 26 mai 1925, *L'Electricité pour tous c. Jouannaud,* Rev. Conc., 1925, p. 279 et la note.

Il faut remarquer que de tels biens sont, en assez grand nombre, exploités, en Algérie, par l'E.G.A. Matériellement parlant, les centrales hydroélectriques dont l'Algérie est propriétaire sont en tous points semblables à celle à propos de laquelle a statué le Conseil d'Etat. Mais tous les cours d'eau faisant partie, en Algérie, du domaine public, ces biens, dépendances de ce domaine sur lequel ils sont construits, ne relèvent pas du domaine privé. Pour cette raison, ils font l'objet de concessions sur le domaine public. V. arr. gubern., 18 septembre 1940 portant concession à la Sté Lebon et Cie de l'exploitation des usines hydroélectriques d'Oued-Fodda, du Ghrib, de Pontéba et de Bakhadda, J.O.A. du 15 octobre 1940, p. 1076 et s.; arr. gubern. 7 juillet 1941 relatif aux usines des barrages de Béni-Bahdel, du Chabet Saïad, du Tessala, J.O.A. du 29 août 1941, p. 1651 et s.

L'E.G.A. a recueilli l'exploitation de l'ensemble de ces ouvrages, édifiés ou en cours d'édification par l'Algérie avant la nationalisation. Les deux exemples ci-dessus n'épuisent pas la liste de ces installations.

d'employer (11). Nous voulons plus particulièrement désigner ici les traversées de forêts domaniales par les lignes d'énergie à haute-tension. Dans ces deux cas, l'établissement national utilise des parcelles du domaine privé de l'autorité concédante, ou de l'Etat en particulier. Ce n'est donc pas d'un transfert de biens qu'il s'agit, mais du transfert de l'utilisation des biens. Autrement dit, nous sommes en présence de composantes du domaine privé, dont la charge des droits et obligations est transférée par la loi de nationalisation.

307. — Pour ce qui est des services des combustibles minéraux, on peut citer, par exemple, l'exploitation de gisements situés sur le domaine privé de l'Etat ou de collectivités locales. L'utilisation et la gestion du domaine privé ne s'opposent pas, en effet, à la possibilité d'une concession minière. Cette dernière entraînant la séparation juridique de la surface et du tréfonds, on peut concevoir, pour les nécessités de l'exploitation, l'occupation temporaire des terrains superficiaires du domaine privé. Si l'occupation devient définitive, et à condition que la collectivité locale n'exige pas l'achat du terrain au double de sa valeur, l'utilisation de parcelles du domaine privé par l'établissement national intéressé se trouve confirmée (12).

308. — On nous objectera, avec juste raison, que, somme toute, les droits et obligations attachés à l'utilisation du domaine privé classique ont été dévolus à l'établissement national par l'intervention du transfert et qu'ils relèvent de l'utilité essentielle et non des intérêts privés. Il est donc, semble-t-il, incorrect d'en faire l'étude à cette place. Il est exact qu'est d'une utilité essentielle pour l'établissement tel ou tel droit sur ce domaine. A ce titre, l'opération de transfert l'a englobé. Mais il s'agit, pour nous, d'examiner les rapports respectifs de notions juxtaposées : l'utilité essentielle, les intérêts privés. Il est d'une méthode correcte d'isoler les biens soumis à une utilité différente pour procéder à leur étude respective. La complexité même des problèmes engendrés

(11) V. pour une conduite de gaz installée dans le sous-sol du domaine privé d'une commune : Trib. Civ. Havre, 13 novembre 1953, *préc.*, C.J.E.G., 1954, n° 58, J., p. 82 et la note J.D.

(12) Lorsque l'occupation est définitive, le propriétaire a le droit d'exiger, du concessionnaire de la mine, l'achat du terrain au double de sa valeur. Rép. Prat., *V° Mines*, n° 236 et s.

par le régime des biens des établissements nationaux commande cette délimitation, qui permet seule de mieux démonter un mécanisme délicat. Les impératifs méthodologiques et la clarté de l'exposé priment ici toute autre considération.

En conclusion, dans le cas de la nationalisation-remède, l'introduction, dans la sphère d'influence des établissements nationaux, de biens du domaine privé classique s'analyse en une utilisation confirmée des parcelles auparavant mises à la disposition des entreprises nationalisées. On n'a donc pas à étudier le procédé d'acquisition pour lui-même. Au contraire, en matière de nationalisation-sanction, ce dernier se présente, par l'existence de la confiscation, comme un mode nettement définissable. Quels sont les rapports, une fois la nationalisation intervenue, existant désormais entre propriétaires et utilisateurs de ce domaine ?

§ 2. — LES RAPPORTS RESPECTIFS DE L'ADMINISTRATION ET DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX DEPUIS LA NATIONALISATION

309. — Les rapports intervenus entre l'administration et l'établissement national à partir de la nationalisation ne peuvent nous retenir longuement, étant donné leur relative fréquence en ce qui concerne les biens du domaine privé classique. On peut toutefois les grouper sous deux rubriques : l'utilisation du domaine et sa vente. On le voit, il s'agit de modalités de la gestion de ce domaine. L'utilisation présente à examiner le même cas typique signalé plus haut: la conclusion de conventions relatives à la traversée de forêts domaniales par les lignes à haute-tension, en matière de transport d'énergie électrique. On peut varier les exemples, peu nombreux d'ailleurs : ainsi, pour le transport du gaz par gazeducs, il n'est pas interdit de penser à l'utilisation de parcelles du domaine privé des collectivités locales sur le territoire desquelles passent les conduites (13). Quant à la vente du domaine privé, il est fréquent d'en voir détacher des parcelles, dont l'établissement national devient

(13) Le néologisme *gazeduc* est utilisé par le G.D.F. de préférence au vocable: *feeder*, pour le transport du gaz à longue distance.

propriétaire (14). Dans ce cas, les biens sont acquis en vue de leur affectation à une utilité essentielle; ils sont donc destinés à s'intégrer au domaine national. Et tant que leur affectation n'est pas réalisée, ils passent du domaine privé de l'Etat ou des collectivités locales dans le domaine privé de l'établissement national. Mais, on le voit, l'examen des rapports entre les intéressés relève alors davantage de la gestion que de la délimitation du domaine et nous conduit insensiblement au problème du régime des biens.

(14) C'est le cas, par exemple, de la vente consentie par l'Algérie à l'E.G.A. du terrain destiné à la construction de l'immeuble administratif des services centraux et de la direction générale de l'E.G.A. à Alger, par acte en la forme administrative en date du 8 avril 1949.

V. aussi: Arr. du 2 octobre 1951, approuvant la cession par l'Etat à E.G.A. d'un terrain situé à Bône, J.O.A. des 9-12 octobre 1951, n° 81-82, p. 848.

SECTION II

Le régime des biens du domaine privé

310. — Le régime des biens du domaine privé classique doit être examiné par rapport à l'usage qu'en font les établissements nationaux. Cette utilisation se combine, d'une part, avec les conséquences de la distinction de la nationalisation-remède et de la nationalisation-sanction et, d'autre part, avec la différenciation des établissements selon que leurs biens sont, par le transfert, dévolus à l'Etat lui-même ou, au contraire, à l'établissement national. Or ces distinctions ne coïncident pas avec exactitude et se recoupent inévitablement. Compte tenu de ces rapports d'imbrication, nous examinerons successivement les modalités du régime de principe, réservant une place à part à la question des conventions sur le domaine privé.

§ 1. — L'APPLICATION DE PRINCIPE DU DROIT PRIVÉ ET SON AMÉNAGEMENT

Nous allons procéder à cette étude en séparant, aussi nettement que possible, la nationalisation-remède de la nationalisation-sanction. Mais il doit être précisé qu'en matière de nationalisation-remède, se rencontrent indistinctement des transferts ayant abouti à un accroissement du domaine privé de l'Etat : banques, assurances, par exemple; et des transferts dont le résultat, comme nous le savons, a été de créer un domaine national, propriété de l'établissement dévolutaire. Il s'agit ainsi, indifféremment, en matière de nationalisation-remède, d'établissements nationaux propriétaires ou non des biens nationalisés.

A. — La nationalisation-remède

Le régime des biens est ici brièvement étudié dans son principe et dans ses modalités.

a) *Le principe : l'application du droit privé*

311. — Dans le cas de la nationalisation-remède, créatrice d'un domaine national, les biens transférés sont la propriété de l'établissement national. Les biens du domaine privé, utilisés par de tels établissements, obéissant aux règles de principe de la domanialité privée classique. C'est dire ou rappeler que le droit privé s'applique théoriquement, sous réserve de quelques particularités démontrant la proximité ou l'affleurement du droit public. Il s'agit, en effet, de biens de l'Etat ou de collectivités publiques et la notion de puissance publique ne s'efface que de façon incomplète. Dans tous les manuels étudiant le détail des règles juridiques applicables au domaine privé classique, on trouve affirmées les conséquences de la qualité de personnes publiques sur les biens de leur domaine privé (1). Notre propos n'est pas de relever l'ensemble de la législation relative à cette gestion.

Mais, lorsque la nationalisation-remède provoque un accroissement du domaine privé de l'Etat, cet affleurement du droit public doit, à notre avis, lui-même disparaître. Il s'agit, nous le savons, d'une gestion domaniale caractérisée par la prééminence des règles industrielles et commerciales. Dès lors, il n'est pas douteux que les derniers remparts doivent céder et que la notion de puissance publique ne doit ici, en aucun cas, laisser subsister la moindre trace. Normalement, en effet, les biens du domaine privé ne peuvent pas faire l'objet de voies d'exécution; la saisie immobilière, notamment, ne peut être utilisée à l'encontre de ces biens. De même, alors que l'échange des biens immobiliers est possible, en revanche demeure interdit l'échange des objets mobiliers. Ces indices révélateurs de la proximité du régime de la puissance publique doivent, dans notre cas, disparaître. En matière de régime des biens des banques nationalisées, des assurances nationalisées, par exemple, les entreprises nationales correspondantes doivent voir soumettre les éléments du domaine privé de l'Etat, constitué par leurs biens, aux voies d'exécution; l'échange des biens mobiliers doit être

(1) Nous avons déjà cité, dans notre introduction, la définition de M. WALINE: « Ce domaine est soumis à un régime intermédiaire entre celui du domaine public et celui de la propriété privée, tout en se rapprochant plutôt de ce dernier ». V. *supra*, Introduction, n° 13.

admis. Le droit privé pur, sans altération en provenance de la qualité du propriétaire des biens, doit ici être intégralement appliqué. Nous verrons, par la suite, qu'il n'en est pas toujours ainsi (2). A quelles modalités répond le régime de ces biens ? Il convient d'en donner un aperçu.

b) *Les modalités de l'application du droit privé*

312. — En ce qui concerne les établissements nationaux dont le patrimoine fait partie du domaine privé de l'Etat, l'application de principe du droit privé, si elle est loin d'être intégrale, est toutefois reconnue dans certains aspects de leur activité. Nous en citerons un exemple, relatif à la gestion des entreprises nationales de banque (3). La question ayant été posée de savoir si étaient justifiés les travaux somptuaires commandés par les banques nationalisées à leurs sièges sociaux et dans leurs succursales, si les sommes ainsi dépensées n'auraient pas dû recevoir une consécration plus utile à des constructions d'immeubles à loyer modéré et si les bénéfices restant dans ces établissements ne pourraient être obligatoirement mis à la disposition du ministère de la Reconstruction, le rappel de quelques principes de la gestion du domaine de ces entreprises nationales était opportun. Il fut répondu, à juste titre, que les banques de dépôt nationalisées sont soumises dans leur gestion à toutes les exigences des exploitations commerciales. « Il est donc impossible de leur interdire d'entretenir et d'améliorer leurs installations, à moins d'imposer les mêmes servitudes non seulement aux banques du secteur privé, mais à toutes les entreprises françaises ». A cet égard, a-t-on ajouté, il ne semble pas que les banques nationalisées aient adopté depuis leur création des méthodes et des pratiques différentes de celles suivies par elles auparavant ou par les banques demeurées privées. Quant aux charges immobilières de ces entreprises nationales, une partie est motivée par l'achat ou la construction de logements pour le personnel (4). Pour ce qui est du mode de

(2) V. *infra*, 3e partie, n° 445 et 446.

(3) Eléments empruntés à la réponse du ministre de la Reconstruction à la question n° 4993 du 21 octobre 1952 de M. J. P. David, J.O., D.P., A.N., 1953, p. 2604.

(4) En 1945, le montant des dépenses de cette nature, y compris le coût des constructions effectuées dans le cadre des offices d'habitations à loyer modéré, s'est élevé à plus de 2 % du total des salaires payés par les quatre banques nationalisées en 1945.

répartition des bénéfices des banques de dépôt nationalisées, celui-ci est déterminé par les statuts de chacune d'elles. Leurs comptes annuels sont approuvés et vérifiés par la Commission de contrôle des banques, exerçant simultanément les pouvoirs dévolus auparavant aux assemblées générales des actionnaires, ainsi que les fonctions attribuées à la section, compétente en matière de crédit, de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques. On le voit, la gestion de ces entreprises nationales est, en principe, identique à celle antérieure à la nationalisation (5). Le cas des banques s'avère caractéristique (6). Les règles de gestion ainsi dégagées s'appliquent également aux succursales des quatre banques de dépôt nationalisées, situées dans les territoires d'outre-mer. En revanche, ce régime ne saurait recevoir une application semblable, dans le cas de la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie-Afrique (B.N.C.I.A.), filiale de la B.N.C.I., nationalisée en 1945; cette entreprise est une société d'économie mixte, dont le capital est en majorité la propriété du domaine privé de l'Etat (7). Nous avons précédemment réservé le cas de ces sociétés, dont l'examen excède le cadre de notre étude.

313. — En ce qui concerne les établissements nationaux qui utilisent des éléments du domaine privé de l'Etat, tels les établissements nationaux de caractère industriel et commercial, concessionnaires de services publics, les règles de gestion de la domanialité privée classique doivent être strictement observées. Nous avons plusieurs fois rappelé la possibilité, pour l'autorité concédante, de mettre à la disposition du concessionnaire des biens de son domaine privé. Il convient de nous étendre quelque peu sur un cas de ce genre, illustrant notre affirmation. Par l'exemple peu banal ainsi rappelé, nous allons trouver à la fois la confirmation de la stricte observance de la domanialité privée à l'égard de tels biens et une base supplémentaire d'infirmation de la théorie, déjà maintes fois critiquée, de l'appartenance au

(5) Sur les problèmes posés par la concentration bancaire, v. la réponse à la question n° 4994 du même auteur, J.O. cité, *eod. loc.*

(6) *Comp.* à propos d'un soi-disant achat de matériel par la S.N.C.F. pour l'équipement de scieries, la réponse du ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme à la question n° 6931 du 3 mars 1953 de M. Liautey, J.O., D.P., A.N., 1953, p. 2634.

(7) Sur ce point : Ch. Corbin, *Financement, Autofinancement et Administration des Grandes Entreprises, op. cit.*, p. 50.

domaine public des biens affectés à un service public en général et de ceux destinés au service de la concession en particulier. La Société anonyme du gaz et de l'électricité de Sidi-bel-Abbès et extensions était concessionnaire de la distribution publique de l'énergie électrique sur le territoire de cette commune (8). Le cahier des charges prévoyait, dans son article 7 : « La commune mettra à la disposition du concessionnaire, pendant toute la durée de la concession, un terrain communal contigu à l'usine à gaz, d'une contenance de 1942 mètres carrés ». Sur ce terrain, le concessionnaire édifia un poste de répartition de l'énergie. La Société Algérienne d'Eclairage et de Force (S.A.E.F.) s'étant substituée, par absorption, à la Société concessionnaire, un nouveau cahier des charges fut signé (9), après acte de substitution stipulant : « ... la S.A.E.F. sera substituée purement et simplement et à titre définitif dans tous les droits et obligations de la Société Anonyme du Gaz et de l'Electricité de Sidi-bel-Abbès et extensions, notamment ceux qu'elle tient du cahier des charges et de l'acte de concession ... » (10). Le nouveau concessionnaire construisit sur le terrain communal une salle des accumulateurs et un poste de transformation, à titre de dépendances du poste de répartition. Mais ce terrain, mis par la commune à la disposition du concessionnaire, faisait partie du domaine privé de l'Etat et avait été concédé en 1883 à la commune, en vue de son affectation à usage de marché arabe (11). Or il n'est pas douteux que le régime de ce bien, désormais utilisé par l'établissement national algérien, est soumis aux règles de la domanialité privée, d'ailleurs spéciales à l'Algérie. L'Administration des Domaines a, tout d'abord, fait observer, entre autres arguments sans intérêt ici, que la mise à la disposition du terrain était contraire aux dispositions des articles 52 et suivants de l'ordonnance du 13 avril 1943 (12). L'article 52 dispose : ... « des immeubles domaniaux peuvent être concédés gratuitement aux départements, communes, établissements publics... pour la satisfaction des besoins ayant exclusivement

(8) Concession approuvée par le Préfet d'Oran, le 13 novembre 1922.
(9) Et approuvé le 14 juin 1932.
(10) Acte de substitution approuvé le 13 avril 1932.
(11) Par D. du 17 mai 1883, non rapporté au *Code de l'Algérie*.
(12) Ordon. du 13 avril 1943, modifiant et complétant la législation applicable, en Algérie, au domaine de l'Etat et de l'Algérie et au domaine public national, *Code de l'Algérie annoté*, 1943, p. 121 et s.

un caractère d'intérêt général ... » et l'article 54 : « les immeubles... doivent... obligatoirement recevoir la destination prévue à l'arrêté de concession, à peine d'être réintégrés dans le domaine de l'Etat ». Le terrain remis au concessionnaire par la commune, ayant été concédé par l'Algérie à usage de marché arabe, se trouvait donc soumis à ces dispositions. En fait, ces dispositions législatives ont été abrogées (13) et remplacées par la remise en vigueur de textes antérieurs (14). Un décret du 28 décembre 1900 envisage l'affectation d'immeubles du domaine privé aux communes et autorise que l'affectation donnée ne soit pas celle initialement prévue, à condition qu'un décret intervienne pour régulariser cela ou un arrêté du Gouvernement Général, compétent pour prononcer, après avis du préfet, l'affectation de ces immeubles à d'autres services ou usages publics. Un décret du 26 février 1935 dispose : « les immeubles concédés aux communes d'Algérie par application des dispositions du décret du 28 décembre 1900 susvisé, qui ne reçoivent pas la destination en vue de laquelle ils leur auront été concédés sont réintégrés dans le domaine de l'Etat ». Nous laissons en dehors de notre exposé les développements de cette affaire, ne désirant que montrer un exemple d'utilisation d'un bien du domaine privé de l'Etat par un établissement national et sa soumission au régime de cette domanialité privée.

B. — La nationalisation-sanction

314. — La nationalisation-sanction offre à examiner, comme dans le cas précédent, les principes et leurs modalités d'application. Nous allons le faire rapidement, envisageant deux établissement nationaux : la Régie Renault et la S.N.E.P. La Régie nationale des usines Renault doit, dans sa gestion, obéir au droit privé. Ses biens, appartenant au domaine privé de l'Etat, doivent non seulement obéir aux règles de ce domaine, mais surtout être en harmonie avec la gestion

(13) Par la L. n° 51.376 du 27 mars 1951, portant abrogation des art. 52 à 59 de l'ordonn. du 13 avril 1943, J.O. 29 mars 1951, p. 3142.

(14) Cette loi de 1951 dispose que « les décrets du 28 décembre 1900 et du 26 février 1938 (abrogés par l'ordonn. de 1943) sont remis en vigueur ». D. 28 décembre 1900 relatif au mode de concession des immeubles domaniaux aux communes de l'Algérie, *Code de l'Algérie annoté*, T. 2, p. 100 et s.; D. 26 février 1935, complétant le D. règlementaire 28 décembre 1900, *Code de l'Algérie annoté*, 1935-1936, p. 19.

caractérisée, selon l'expression de M. WALINE. Dans ce cas, comme en matière de banques, assurances, etc., les modes d'acquisition, de gestion et d'aliénation classiques doivent être possibles. En particulier, vente, échange, prescription, sont des opérations juridiques normales. Insistons en particulier, à nouveau, sur la reconnaissance qui doit être admise de l'échange des objets mobiliers et de la possibilité des voies d'exécution.

La S.N.E.P. doit être soumise, quant à ses biens, aux mêmes caractéristiques. Pour préciser, nous en admettons l'application aux biens de toutes sortes que l'on a pu énumérer à propos de cette entreprise nationale (15). C'est le cas, par exemple, des locaux et imprimeries servant exclusivement à la rédaction, l'administration et l'impression de publications; des immeubles, locaux, bureaux, boutiques, également confiées à la S.N.E.P. et « n'ayant que des rapports lointains » (sic) avec l'activité et l'impression d'une publication; des contrats passés entre le directeur général de la S.N.E.P. et les usagers des bureaux, boutiques, etc., notamment en ce qui concerne les pas de porte, droit aux baux, cession de propriété commerciale. De même, sont normales les aliénations de la S.N.E.P. soit directement, soit par l'intermédiaire des Domaines (16). Cela concerne les immeubles, les rotatives, linotypes, magasins (de linotypes), le plomb, etc. C'est ainsi que des ventes décidées par le Conseil d'administration de la S.N.E.P. ont porté sur dix-sept rotatives, soixante-quatre linotypes et du matériel divers (17).

§ 2. — LE PROBLEME DES CONVENTIONS SUR LE DOMAINE PRIVE

315. — Les développements précédents ont montré la possibilité de conventions sur le domaine privé classique. Nous avons cité, à titre d'exemples, les traversées de forêts doma-

(15) V. la question n° 5931 du 15 décembre 1952 de M. de LEOTARD, J.O., D.P., A.N., du 27 mars 1953, p. 2146.

(16) Réponse du secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil à la question n° 7068 du 12 mars 1953 de M. de LEOTARD. J.O., D.P., A.N., séance du 28 décembre 1953, p. 6913.

(17) Il existe un avis inédit du Conseil d'Etat, en date du 19 octobre 1948, relatif à l'interdiction d'aliénation prescrite par l'art. 17 de la loi du 11 mai 1946.

niales, la remise à un concessionnaire d'une parcelle du domaine de l'Algérie, les contrats passés par la S.N.E.P. sur des immeubles, locaux, bureaux ou boutiques. Ces conventions posent le problème général de l'utilisation privative des dépendances du domaine privé. Nous allons l'étudier sous son double aspect, fond et procédure.

A. — Le problème de fond du droit: bail ou concession ?

316. — L'Etat ou les collectivités locales peuvent-ils concéder leur domaine privé ? Normalement, la concession semble se concevoir pour le seul domaine public. En réalité, dans notre droit public français, le mot « concession » est employé dans des sens fort divers; il peut s'appliquer à l'utilisation du domaine privé (18). En effet, parmi les modes de gestion de ce domaine, on peut reconnaître l'existence de baux. Et la doctrine a tendance à classer la concession dans les modes d'aliénation du domaine de l'Etat (19). C'est qu'en principe, la concession du domaine privé entraîne aliénation. Mais, par exception, la concession peut ne pas emporter l'aliénation de la propriété des dépendances domaniales. C'est ce qu'exprime M. Waline : « Il n'est délivré sur les biens du domaine privé ni permis de stationnement, ni permissions de voirie, mais ils peuvent être loués sous forme de concession régie par le droit privé » (20). On peut distinguer deux modes d'utilisation du domaine privé dans ce cas : ce sont deux conventions, de même nature, mais d'une appellation distincte : le bail d'une part, la concession de l'autre.

Tout d'abord, des baux peuvent être passés sur le domaine privé au profit des établissements nationaux. Ils sont en tous points semblables aux conventions passées entre particuliers. Les preneurs de tels biens bénéficient des lois sur la prorogation des baux, sur la révision des baux à long terme, etc. (21). Les lois sur la propriété commerciale sont applica-

(18) Nouv. Rép., *V° Concession administrative*, n° 1.
(19) Sur l'ensemble de ces points : Nouv. Rép., *V° Domaine de l'Etat*, n° 16 et s.; 21 et s.; 55 et s.
(20) M. Waline, *Traité cité*, p. 546.
(21) V. la note à la Gaz. Pal., 1951, 2, 137, sous l'arrêt Cons. d'Et., 30 mai 1951, *Sempé*, déjà cité : « En se déclarant incompétent le Conseil d'Etat a, par là-même, marqué qu'il considérait que le refus apposé à M. Sempé s'analysait en un simple acte de gestion du domaine privé, en un refus de proroger un bail de droit privé ».

bles. Tous les modes prévus par cette législation se retrouvent : renouvellement, indemnité d'éviction, droit de reprise; procédures relatives à la démolition de l'immeuble, à l'immeuble sinistré par faits de guerre, etc. (22). Nous ne nous étendons pas davantage sur ces opérations courantes, pour développer un exemple moins connu : celui de la concession de traversée des forêts domaniales par les lignes d'énergie électrique. Indiquons immédiatement que, bail ou concession, l'ensemble des conventions est assujetti aux mêmes droits que les baux des particuliers et qu'il peut être passé en la forme administrative sans assistance du ministère des notaires. Ces actes contractuels emportent, à l'instar de tout acte notarié, exécution forcée.

317. — Un cas de concession digne d'intérêt peut être, avons-nous dit, présenté à propos de l'autorisation d'installer une ligne de transport d'énergie électrique dans une forêt domaniale. Prenons l'exemple de la ligne de soixante kilovolts-ampères Bou-Hanifia - Saint-Lucien, qui survole la forêt domaniale de Guetarnia en Algérie, dans le département d'Oran. Cette ligne traverse le domaine privé sur une longueur de sept mille mètres. Les clauses de la concession méritent d'être rappelées (23). Il s'agit d'une concession précaire par essence : l'administration peut y mettre fin à toute époque, sans préavis, ni indemnité, dans le cas où il s'avèrerait que cette tolérance est devenue préjudiciable au sol forestier. De son côté, l'E.G.A. se voit reconnaître la faculté de résilier la concession à la fin de chaque année, en préve-

(22) Sur l'ensemble de ces éléments, V. l'article *préc.* : *La propriété commerciale et les conventions portant sur le domaine public ou privé de l'Etat et des autres collectivités publiques*, Etude non signée, l'Act. Jurid., Trav., 1948, n° 5, p. 169 et s.

(23) Des clauses similaires existent à propos d'occupation du sol forestier (domaine privé) tant en surface qu'en tréfonds. A titre d'exemple, citons une autorisation précaire renouvelable accordée à la Société des Forces Motrices d'Algérie (S.F.M.A.) par un arrêté du Préfet d'Alger en date du 26 avril 1933 pour « édifier un baraquement, dit démontable, destiné à loger un personnel de surveillance ». De même : Baux à loyer accordés en 1932, pour 99 ans, à la S.F.M.A. par la commune mixte de Dra-el-Mizan, sur des parcelles de terrains communaux, pour « travaux de construction, qu'ils soient souterrains ou à ciel ouvert, étant entendu que ces travaux concernent des ouvrages se rapportant à la chute concédée et à ses annexes »; Arr. préfect. (Alger) 7 janvier 1932 et avenant 28 juillet 1932 donnant à la S.F.M.A. « autorisation d'établir dans la forêt domaniale de Bou-Djurdjura et dans la parcelle domaniale attenante au gourbi forestier d'Aït Sliman, pour l'aménagement des chûtes de l'Aïn-Tinzert, un canal d'amenée des eaux et une conduite forcée aboutissant à l'usine électrique qui est située en dehors du sol forestier ».

nant l'Administration des Eaux et Forêts, trois mois à l'avance par lettre recommandée. Dans l'hypothèse où l'établissement national viendrait à quitter les lieux de son propre gré et sans esprit de réoccupation, « tous les immeubles en dur qui seront laissés sur la parcelle concédée demeureront la propriété du Domaine ». Si la résiliation de la concession est prononcée par les Eaux et Forêts ou si, quelles que soient les circonstances ou les conditions de cet abandon, la parcelle concédée vient à être libérée, l'E.G.A. « est tenu d'enlever les constructions et installations démontables, avant l'évacuation ». Tout le long du tracé de la ligne électrique, l'établissement national doit faire ouvrir une tranchée de vingt mètres de large de part et d'autre de la ligne. Chaque année avant le 1er juillet cette tranchée doit être débarrassée de toute végétation ligneuse ou herbacée et entretenue dans cet état jusqu'au 31 octobre. On voit, par cette disposition, l'influence des conditions climatiques locales sur l'utilisation du domaine privé pendant cette saison. Par ailleurs, aucun élagage d'arbre ne doit se faire sans l'autorisation du service forestier. Les produits provenant des travaux de nettoiement seront empilés sur des emplacements désignés et resteront la propriété des Eaux et Forêts. L'E.G.A. est tenu de faire effectuer, selon les directives du service forestier, tous les travaux de défense contre l'incendie, jugés nécessaires. Ne peuvent pénétrer sur la parcelle concédée que les véhicules, les bêtes de somme et de trait nécessaires à l'E.G.A. pour effectuer les travaux d'installations, de vérification, ou de réparation de la ligne d'énergie. En cas de transports nécessités par ces travaux, l'E.G.A. fera réparer, s'il y a lieu, sur réquisition de l'officier forestier local, les dégâts causés aux chemins forestiers. Il est prévu que, dans le cas où les travaux imposés ne seraient pas effectués dans le mois de la mise en demeure, l'administration les fera exécuter en régie et poursuivra le recouvrement de la dépense dans les formes prévues par l'article 42 de la loi forestière algérienne du 21 février 1903. L'E.G.A. dégage entièrement la responsabilité des Eaux et Forêts en ce qui concerne les accidents qui pourraient survenir sur l'immeuble concédé, par suite d'éboulements ou pour toute autre cause. Il sera responsable de tous les délits commis par ses agents et des incendies pouvant être allumés par ces derniers, même si toutes les précautions contractuellement imposées ont été prises. Enfin, selon le

principe déjà rappelé, l'établissement national s'engage à payer au bureau des Domaines intéressé, en plus des droits de timbre et d'enregistrement, une redevance annuelle, payable par annuité et d'avance, à partir de la date d'approbation de la soumission. De même, seront versés les impôts, taxes et contributions de commune actuellement exigibles ou qui peuvent être institués par la suite.

Ces concessions peuvent être accordées par les Domaines sous forme d'actes de concession de servitudes conventionnelles (24), ou sous forme d'actes de reconnaissance de servitudes légales (25), ou même sous forme de location pure et simple (26). L'autorité militaire peut, de même, consentir de telles autorisations par procès-verbaux de concession d'occupation temporaire, précaire et révocable (27), qu'elle intervienne soit en son nom propre (28), soit en qualité de représentant des Domaines (dans les territoires du Sud de l'Algérie, sous administration militaire) (29). Ces exemples montrent, à l'évidence, la prédominance des intérêts privés de la puissance publique dans le concours que ces derniers apportent à l'utilité essentielle de cette ligne de transport de l'établissement national dans la conduite de son exploitation. Un problème reste, dès lors, à régler : celui du juge compétent en matière de litiges relatifs aux conventions passées sur le domaine privé par l'établissement intéressé.

(24) Acte du 9 avril 1953, Domaines-E.G.A., « relatif à l'autorisation d'implanter sur un terrain dépendant du domaine privé militaire de la place d'Orléansville, 5 supports pour le passage, sur une longueur de 220 mètres, d'une ligne électrique aérienne »...

(25) Acte du 3 novembre 1951, Domaines-E.G.A., relatif à la traversée « par un câble électrique souterrain à haute-tension d'une bande de terrain... dépendant du domaine militaire de la place de Miliana ».

Acte du 15 septembre 1952, relatif au passage « d'un câble de transport d'énergie électrique... à travers une voûte et le long du mur du quartier général de la 10e Région Militaire à Alger »...

(26) Acte du 26 septembre 1953, relatif à « l'installation d'un poste de distribution publique d'éclairage... dépendant du magasin général d'habillement »... (de la Place d'Alger).

(27) Acte du 3 novembre 1952, relatif à une autorisation « d'emplacement de conduite de gaz dans le tréfonds de la zone extérieure de la fortification du front de mer de la Place d'Alger ».

(28) Acte enregistré du 13 décembre 1944, relatif à la « construction et l'exploitation d'un câble électrique souterrain à haute tension »... (Place de Miliana).

(29) Acte du 7 juin 1950, relatif aux « emplacements nécessaires à l'exploitation de 7 pylônes métalliques... sur un terrain boisé, situé à Laghouat »...

B. — Le problème de procédure : le juge compétent

318. — A quels principes obéissent les litiges sur les dépendances du domaine privé classique, en ce qui concerne la compétence ? La règle est la reconnaissance de la primauté des tribunaux de l'ordre judiciaire. Les baux ou concessions sont régis par le droit privé. La jurisprudence est constante. A propos du parc annexe de l'établissement thermal d'Aix-les-Bains, le Conseil d'Etat a jugé : « Considérant que le parc dont s'agit est attenant à l'établissement thermal dont le caractère de domanialité privée n'est pas contesté; qu'il est soumis à la même gestion... et présente le même caractère de domanialité privée », et donné cette formule générale : « il appartient ... à l'autorité judiciaire de statuer sur les contestations relatives au domaine privé de l'Etat » (30). Cela est vrai même des occupations de fait par un service public administratif sur un bien privé d'une collectivité publique (31). On comprend que la solution précédente soit *a fortiori* adoptée, puisque des affectations administratives du domaine peuvent ainsi avoir lieu par contrat de droit privé (32). Mais, notons-le, les concessions du domaine privé ne suivent ces principes qu'autant qu'elles n'emportent pas transfert de la propriété (33). Il doit s'agir de concessions d'utilisation, assimilables à un bail ordinaire.

319. — La jurisprudence la plus récente confirme les solutions antérieures. « Les difficultés auxquelles donnent lieu l'application de ces conventions ressortissent aux tribunaux de l'ordre judiciaire », réaffirme récemment le Conseil d'Etat (34). Le Conseil d'Etat l'a rappelé, d'ailleurs, à propos de la location d'usines hydroélectriques appartenant au domaine privé et exploitées par l'E.D.F. : « ...il n'appartient pas à la juridiction administrative de se prononcer sur la

(30) Cons. d'Et., 20 juillet 1928, *Ville d'Aix-les-Bains*, Rec., p. 925.
(31) Cons. d'Et., 24 mars 1905, *Commune de Saint-Géréon*, D.P., 1906, 3, 103.
(32) Nouv. Rép., *V°Compétence administrative*, n° 62.
(33) Trib. Confl., 16 avril 1929, *Nguyen Van Giau*, D.P., 1932, 3, 30, avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Rivet.
(34) Cons. d'Et., 29 octobre 1952, *Société d'Aubigny-Plage*, Rec., p. 475, *Adde :* Cons. Préf. Lille, 16 mars 1951, *Sieur Lobbedez* c. *commune d'Aubigny-Plage*, Act. Jurid., Trav., 1953, n° 4, p. 145 et s. et les observations.

validité d'une telle convention » (35). La Cour de Cassation statue dans le même sens (36). Et le Tribunal des Conflits confirme, à propos d'un contrat passé par un particulier avec une commune et un conservateur des Eaux et Forêts pour l'extraction de souches de bruyère dans une forêt domaniale : ... « la convention ...ayant trait à la gestion d'un bien faisant partie du domaine privé d'une commune, il résulte de son objet même qu'elle présente un caractère de droit privé; que, par suite, il appartient à l'autorité judiciaire de connaître d'un litige relatif à son exécution » (37). Il en est ainsi quel que soit le mode d'acquisition du bien du domaine privé. S'il a été intégré à la suite d'une expropriation et qu'aucune affectation ne l'a fait entrer dans le domaine public, le bien exproprié, sur lequel sont passées des conventions, ne saurait obéir aux prescriptions du décret du 17 juin 1938. Les tribunaux de l'ordre judiciaire sont seuls compétents (38).

320. — Trois exceptions, d'inégale portée, peuvent être indiquées. En premier lieu, il appartient à la juridiction administrative d'interpréter les concessions domaniales. Ce rôle est réservé au Conseil d'Etat (39). La Haute Juridiction l'a rappelé récemment, pour rejeter sa compétence : « considérant, eu égard aux pièces versées au dossier, qu'il n'est justifié par la requête d'aucune décision administrative dont l'interprétation ou dont la régularité susciterait une question préjudicielle susceptible d'être détachée du litige de droit privé qui oppose la société ... au sieur X... et à la commune

(35) Cons. d'Et., 13 mars 1953, *Compagnie des tramways électriques de l'Ariège*, requête n° 546, *préc.*, C.J.E.G., 1953, n° 46, J., p. 26.
Le Conseil d'Etat l'avait déjà jugé, à propos d'une usine hydroélectrique appartenant à une commune : Cons. d'Et., 18 octobre 1946, *Commune d'Arleuf*, *préc.*, C.D.J., 1950, n° 14, p. 262 et Rec., p. 236, confirmant Cons. Préf. Dijon, 1er décembre 1943, *préc.*, *eod. loc.*, p. 260. V. *supra*, n° 306.

(36) Cass. Civ., 15 mars 1950, *Société Bordeaux-Algérie-Corbières c. Société Paris-Alger-Rouen-Oran-Midi*, D., 1950, 417.
V. pour une conduite de gaz installée dans le sous-sol du domaine privé d'une commune : Trib. Civ. Havre, 13 novembre 1953, *préc.*, C.J.E.G., 1954, n° 58, J., p. 82 et la note J. D.

(37) Trib. Confl., 24 janvier 1952, *Conservateur des Eaux et Forêts de la Corse*, Rec., p. 613.

(38) Cons. d'Et., 13 juin 1951, *Sieur Desthieux*, *préc.*, Rec., p. 330.

(39) Cela est valable même pour l'Algérie. Sans doute, en Algérie, le Tribunal Administratif est-il compétent en matière de concessions domaniales; mais il s'agit seulement des concessions emportant la propriété de la parcelle du domaine privé à son bénéficiaire. Il convient de ne pas confondre les deux hypothèses, dont l'une ne saurait être étudiée ici.

d'Y..., à l'occasion des conventions passées par celle-ci pour l'exploitation de son domaine privé »... (40). En second lieu, les litiges sur ces dépendances du domaine privé, mises à titre gratuit ou à titre onéreux par leur propriétaire à la disposition d'un service public administratif, relèvent des tribunaux administratifs. Il faut, dans ce cas, que l'occupation de l'immeuble domanial ait lieu en vertu d'un « acte régulier et permanent d'affectation au service » (41), ou en vertu d'une « opération d'affectation » au service (42) Une troisième exception existe. Elle est de caractère limité. Elle n'atteint que les litiges portant sur des biens du domaine privé dont le législateur a expressément réservé la connaissance au juge administratif : ainsi en est-il du port autonome de Strasbourg. Le Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine est compétent pour connaître des litiges relatifs aux contrats, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, passés par ce port autonome. Ces contrats peuvent indifféremment concerner l'occupation des terrains, ouvrages, installations et outillages incorporés au domaine privé de cet établissement public. Le Conseil d'Etat l'a rappelé, à propos de la révision du prix du loyer des baux comportant une échelle mobile. La législation correspondante est ici inapplicable, alors que la situation normale consiste en la possibilité du renouvellement des baux concernant les immeubles privés appartenant aux collectivités publique (43). Signalons enfin que, quelle que soit la compétence, tous les litiges intéressant le domaine doivent être communiqués au ministère public, aux termes de l'article 83-1° du Code de procédure civile (44).

Tel apparaît le premier aspect du concours apporté par les intérêts privés à la notion de l'utilité essentielle. Il s'agit des intérêts privés de l'Etat ou des collectivités publiques. Il convient d'étudier la seconde forme du concours des intérêts privés. Cela concerne désormais les intérêts privés des établissements nationaux eux-mêmes.

(40) Cons. d'Et., 29 octobre 1952, *Société d'Aubigny-Plage, préc.*
(41) Trib. Confl., 17 juillet 1923, *Ville d'Angers,* Rec., p. 579.
(42) Trib. Confl., 27 mars 1952, *C^ie^ d'Assurances générales,* Rec., p. 622.
(43) Cons. d'Et., 17 octobre 1952, *Société des Transports Citroën,* Rec., p. 443.
(44) Sur la procédure des instances domaniales, V. Nouv. Rép., *V° Domaine de l'Etat,* n° 73 et s.

CHAPITRE II

LE DOMAINE PRIVE DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX

---

321. — Avec l'étude du domaine privé des établissements nationaux, nous parvenons à l'examen du second volet du diptyque composé par les intérêts privés dans leur relation avec la notion d'utilité essentielle. Nous sommes en présence de biens sans rapport avec la mission législativement conférée aux établissements, de biens sans rapport avec l'utilité essentielle. Ils répondent à une autre notion. Mais nous ne pensons pas que cette notion soit celle de l'utilité accessoire. Ce vocable ne paraît pas traduire avec exactitude la qualité juridique de ces biens. En effet, si l'opération de nationalisation comprend deux temps : en premier lieu, le transfert de tout un patrimoine; en second lieu, la remise des éléments de ce patrimoine qui sont d'une utilité accessoire, à leurs anciens propriétaires, on s'aperçoit que l'établissement national conserve seulement ceux d'une utilité essentielle. Le domaine privé de l'établissement ne provient donc pas, en principe, de la nationalisation. Il a été constitué postérieurement. Dès lors, la notion d'*utilité accessoire* doit être regardée comme un critère de ventilation des biens par rapport à l'opération de transfert et rester confinée aux seuls biens non transférés. L'*utilité essentielle,* au contraire, définissant les biens du domaine national en fonction de la mission de l'établissement, englobe indistinctement les biens provenant du transfert et ceux acquis par la suite en fonction de ladite mission.

En regard de ces données, les biens du domaine privé des établissements nationaux nous apparaissent répondre à la notion d'*utilité marginale*. L'utilité marginale affecte donc, en principe, les biens acquis par l'établissement depuis la nationalisation. Dans ces quelques lignes nous avons employé deux fois, à dessein, l'expression : en principe. C'est qu'il existe en effet, une exception à la règle formulée. Principe et dérogation ressortent nettement de l'étude successive de la consistance et du régime des biens en cause. Deux sections leur correspondent :

Section 1. — La consistance des biens du domaine privé des établissements nationaux.

Section 2. — Le régime des biens du domaine privé.

SECTION I

La consistance des biens du domaine privé des établissemens nationaux

322. — Dans le chapitre précédent, nous avons traité des biens du domaine privé classique. Nous avons indiqué deux variantes possibles dans l'intégration des biens à ce domaine. Ou bien l'établissement a un seul patrimoine : il forme une dépendance du domaine de l'Etat. Ou bien l'établissement exerce son activité sur plusieurs patrimoines : l'un appartenant à l'Etat ou aux collectivités publiques, l'autre appartenant à l'établissement lui-même. Dans le cas de ce dernier établissement, un autre domaine peut exister, conséquence de la personnalité, distincte de l'Etat, de cet établissement. Mais c'est un domaine à son tour distinct du domaine national de l'établissement, par suite de la notion à laquelle répondent les biens le composant : l'utilité marginale. La consistance de ce domaine nous semble fonction à la fois de l'utilité de ces biens à un rôle limité (et parfois étranger) dans la poursuite du but assigné aux établissements nationaux, et d'une variabilité possible selon les impératifs de la poursuite de ce but.

§ 1. — L'UTILITE MARGINALE DES COMPOSANTES DE CE DOMAINE

Ce domaine groupe un ensemble de biens, divisé en deux secteurs correspondant à des activités assez nettement distinctes dans l'établissement national. Ces activités se rattachent à l'entreprise elle-même d'une part, à ses œuvres sociales d'autre part. On le voit tout de suite : les biens du premier secteur ont été acquis après, ou à partir de la nationalisation; ceux du second, au contraire, proviennent de deux sources : l'une postérieure à la nationalisation, l'autre issue de la nationalisation; c'est cette seconde provenance qui constitue l'exception à la règle proposée : exception limitée certes, mais atteignant une masse non-négligeable de biens.

A. — L'utilité marginale, face a l'établissement national en tant qu'entreprise

Le premier secteur de biens du domaine privé peut être différencié selon les biens meubles et immeubles d'un côté, les participations de l'autre.

a) *Les biens meubles et immeubles*

323. — Prennent place dans le domaine privé de l'établissement national les biens dont de précédentes analyses nous ont fait apercevoir leur absence d'utilité essentielle. Ce sont tous les immeubles, bâtis ou non bâtis, qui, utilisés par l'établissement concessionnaire pour les besoins de son exploitation, viennent à être désaffectés. Ce sont, de même, les biens acquis en vue de leur affectation au service, qui ne reçoivent pas cette affectation; peu importe, nous le savons, le procédé de l'acquisition : expropriation, par exemple. Ces biens et tous leurs accessoires qui ne peuvent être utilisés à nouveau ailleurs et avec profit par l'établissement national, tombent dans son domaine privé. Il en est de même des terrains dont l'établissement peut devenir propriétaire à la suite d'une réquisition d'emprise totale provoquée par l'exproprié. Nous pensons, notamment, aux terrains nombreux et variés dont

sont propriétaires les Houillères de Bassin. Le propriétaire exproprié peut, en effet, exiger l'acquisition de son terrain par l'exploitant de la mine, lorsque l'occupation dure plus d'une année ou lorsque l'exécution des travaux miniers a rendu le terrain impropre à toute culture. Ce propriétaire « peut exiger que la pièce de terre trop endommagée ou dégradée sur une trop grande portion soit achetée en totalité » (1). Les établissement nationaux se trouvent ainsi propriétaires de terrains superficiaires sans rapport avec les nécessités de leur exploitation. Il s'agit, à l'évidence, de biens strictement privés dont nous verrons, dans l'étude de leur régime, que leur seule utilité est d'être, lorsque c'est possible, une source de revenus pécuniaires par location ou fermage (2).

324. — Mérite d'être signalé, bien que l'intérêt s'en soit trouvé émoussé par la suite, le cas des écoles privées des houillères nationalisées. Les entreprises minières étaient propriétaires de bâtiments et de leurs accessoires. Ces ensembles mobiliers et immobiliers, utilisés pour l'enseignement, formaient des dépendances des houillères. Une ordonnance du 2 novembre 1945 intervint, tout d'abord, pour transformer en écoles publiques les écoles privées des Houillères nationales du Nord et du Pas-de-Calais. La loi de nationalisation de l'ensemble des entreprises de combustibles minéraux, du 17 mai 1946, ne contient aucune disposition relative aux écoles des houillères nouvellement nationalisées. Une loi du 8 juin 1948 a comblé cette lacune; son article 1 dispose : « Les écoles privées des Houillères nationales qui n'ont pas été visées par l'ordonnance n° 45-2621 du 2 novembre 1945, relative à la transformation des écoles privées des Houillères nationales du Nord et du Pas-de-Calais en écoles publiques et à l'intégration de leurs maîtres dans les cadres de l'enseignement public, seront, à compter du 1er octobre 1947, régies par ladite ordonnance » (3). Il n'est pas douteux, par consé-

(1) M. Poussière, *Expropriation pour cause d'utilité publique, Incidents de la procédure normale, modalités, procédures spéciales.* J. Cl. Adm., Fasc. 402, n° 106.

(2) La réquisition d'achat est également possible en matière d'énergie électrique. V. sur ce point : C. A. Colliard, *Droit de l'électricité, op. cit.*, p. 151.

(3) L. n° 48-950 du 8 juin 1948, relative aux écoles privées des Houillères nationales, J. O. du 9 juin 1948, p. 5570.

quent, que, du 17 mai 1946 au 1er octobre 1947, les Houillères nationales ont eu, dans leur domaine privé, des écoles soumises au même régime juridique qu'avant la nationalisation. La Cour de Montpellier a eu à statuer et à préciser ces dispositions (4) : ... « Ainsi se trouvent désormais transférés légalement aux communes tous les établissements scolaires visés par ce texte » ... « Le dit établissement public à caractère industriel et commercial ... était seulement propriétaire de l'immeuble dans lequel elles (les Houillères) donnent leur enseignement »... « qu'en conséquence, toutes les écoles privées se sont trouvées, par l'effet de la loi, transformées en écoles publiques avec toutes les conséquences légales pour les bâtiments et le personnel, notamment la cessation de l'entretien et des réparations des locaux par les Houillères nationales »...

325. — D'une manière générale, font partie du domaine privé de l'établissement national tous les immeubles construits ou acquis depuis la nationalisation, à la condition qu'ils ne soient pas d'une utilité essentielle pour la gestion des intérêts économiques collectifs. Cette dernière restriction est importante et nous la développerons plus loin, en étudiant les rapports de l'utilité marginale avec l'utilité essentielle. Il s'agit d'immeubles à usage d'habitation. Toutes les entreprises nationales de quelque importance ont établi des programmes de construction. Nous ne prendrons comme exemples que les Charbonnages de France (5), l'E.D.F. (6), le G.D.F. (7), l'E.G.A. (8). Dans tous les cas, la politique de la construction d'immeubles à usage d'habitation se manifeste de plusieurs manières. Ou bien l'établissement construit lui-même, ou bien il fait appel au système des habitations à bon marché (H.B.M.) ou à loyer modéré (H.L.M.), ou bien l'éta-

(4) C. Appel Montpellier, 23 décembre 1949, *Dame Caussanel et autres c. Commune d'Aubin*, D., 1950, 171.
(5) *Rapports de gestion* 1949, p. 49; 1951, p. 53; 1952, p. 59.
(6) *Rapports de gestion* 1946 à 1949, p. 111; 1951, p. 64; 1952, p. 67.
(7) *Rapport de gestion* 1952, p. 19.
(8) *Rapports de gestion* 1947-1948, p. 21; 1949, p. 25 et 81; 1950, p. 53 et 68; 1951, p. 49 et 63; 1952, p. 55 et 74.
D'une façon générale, on trouvera des éléments sur ce sujet dans chacun des rapports de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.
Adde: Réponses du ministre de l'Industrie et du Commerce aux questions n° 4 800 de M. Méric, J.O., D.P., C.R., séance du 3 novembre 1954, p. 1 792; et n° 5 306 de M. Méric, séance du 7 octobre 1954, J.O., D.P., C.R., p. 1 770.

blissement aide ses agents à la construction de leur propre maison, soit en accordant des prêts supplémentaires à ceux consentis par des organismes publics spécialisés, soit en prenant à sa charge une partie des annuités de ces emprunts. Ces différents systèmes ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais peuvent se rencontrer simultanément. Les Charbonnages de France ont ainsi réalisé, selon le rapport de gestion de 1952, 2 280 logements en constructions directes, 476 au titre des H.L.M. et de nombreux autres ont commencé ou sont en cours de construction avancée. L'E.D.F. a d'abord employé le système de la construction des « cités E.D.F. ». Ce moyen s'étant révélé coûteux n'a été utilisé qu'avec parcimonie; c'est le cas de villes sinistrées comme Caen et Le Havre. Sont acquis également des immeubles d'Etat, construits par le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (M.R.U.) pour être cédés aux sinistrés en échange de leurs dommages de guerre; cela est réalisé chaque fois que l'opération apparaît possible. En fait, le procédé le plus simple et économique est l'emploi des facilités offertes par la législation sur les H.L.M. Cela allège la trésorerie des services nationaux et permet de résoudre certains problèmes nés de la crise du logement. Le système des prêts aux agents est utilisé, ainsi que celui de l'accession à la propriété. L'action du G.D.F. est menée en commun avec l'E.D.F. L'E.G.A. a souscrit au système des H.B.M. et H.L.M.; en première urgence ont été achetés des logements vides : appartements et villas; en seconde étape, a été envisagée la construction de logements et, à cet effet, l'achat des terrains nécessaires. Cette seconde option une fois en train de réalisation, a permis la revente des logements acquis par le premier procédé. Des prêts à l'habitat existent en vue de faciliter l'accession à la propriété. Nous ne saurions trop répéter que de l'ensemble de ces immeubles font partie du domaine privé de l'établissement les seuls éléments sans rapport direct avec les nécessités de la gestion de l'entreprise nationale. Il est évident que, lorsque l'utilité essentielle de ces immeubles n'est pas établie, ils s'intègrent au domaine privé de l'établissement. Nous pensons, en particulier, à ceux dont la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques a plusieurs fois estimé superflu ou excessif leur achat. Il est juste d'ajouter que les établissements nationaux intéressés se sont conformés, à ce sujet, aux recommandations de la Commission.

326. — Pour terminer cet aperçu des biens meubles et immeubles constitutifs du domaine privé, il convient de signaler le cas des parcs automobiles des établissements nationaux. Rapports de gestion et rapports de vérification des comptes s'en préoccupent constamment. Comme pour la politique immobilière, les éléments de tels parcs sans rapport étroit avec l'utilité essentielle nous apparaissent devoir être intégrés au domaine privé de l'entreprise intéressée. Mais d'autres biens peuvent y être joints.

b) *Les participations*

327. — Dans l'étude systématique de l'opération de transfert, nous avons fait leur place aux participations dévolues aux établissements nationaux. Leur utilité essentielle découlait de l'intérêt des industries, objet des participations, pour la gestion des entreprises nationales : branche chimique pour les Charbonnages, sociétés de reboisement et autres pour l'E.D.F., etc. Depuis la nationalisation, a été reconstitué un portefeuille important, par des prises directes, parfois majoritaires, dans des entreprises sans rapport obligatoire avec les techniques employées par l'établissement (9). L'E. D. F., l'E.G.A. en offrent quelques exemples : participations dans les branches du crédit agricole, de la construction portuaire, etc. (10). Mais le secteur le plus digne d'intérêt est celui des participations prises par l'établissement national dans la mise en valeur des territoires d'outre-mer ou à l'étranger (11). Nous bornons notre examen, à titre d'exemple, à l'E.D.F. Depuis la nationalisation, le service national a souscrit quelques nouvelles participations, pris la domiciliation de filiales nouvelles et assuré, en liaison avec la Caisse Nationale de l'Energie, l'étude des emprunts nouveaux. Ainsi, ont été prises des participations dans des sociétés exerçant leur acti-

(9) V. le D. 21 avril 1953, autorisant les Houillères du Bassin de Lorraine à prendre une participation financière dans le capital de la Société Manufrance-Belgique, J.O. du 24 avril 1953, p. 3787.
Adde: D. 5 juin 1954 autorisant E.D.F. à prendre une participation financière dans le capital de la Sté d'économie mixte pour la construction de logements économiques. J. O. du 12 juin 1954, p. 5481; deux décrets du 19 janvier 1955 autorisant l'E.D.F. et le G.D.F. à prendre une participation financière dans le capital de diverses sociétés immobilières, J. O. du 22 janvier 1955, pp. 842 et 843.
(10) Les rapports de gestion de l'E.G.A. contiennent régulièrement un « tableau des titres de participation immobilisés »; rapports 1949, annexe 4, p. 308; 1950, annexe 4, p. 276; 1951, annexe 6, p. 245; 1952, annexe 3, p. 269.
(11) *Rapports de gestion* de l'E.D.F. 1946-1949, p. 114, p. ex.

vité à l'étranger : Forces Motrices du Châtelot en Suisse ; Vereinigte Saar-Electrizitäts - A.G. en Sarre. Dans la France d'Outre-Mer, les participations sont nombreuses (12). Il convient de donner quelques précisions sur ce secteur important du domaine privé de l'établissement.

328. — L'article 52 de la loi du 8 avril 1946 prévoyait l'application de la loi à l'Algérie et aux « colonies ». Cette extension devait se heurter à de nombreux écueils. Déjà pour l'Algérie, nous l'avons vu, les conditions locales de l'exploitation ont imposé des différenciations importantes avec le régime instauré en métropole. Pour la France d'Outre-Mer, la difficulté fut plus grande encore. C'est sous forme de sociétés d'économie mixte, et non plus d'établissements nationaux, que furent imposées des mesures générales. Elles intervinrent dans le cadre des plans d'équipement et développement des territoires d'Outre-Mer. Le service des études d'Outre-Mer de l'E.D.F. participa activement à la prospection. Au moment de passer à l'exécution, l'E.D.F. prit tout naturellement place parmi les personnes morales juridiques publiques et privées intéressées, sur le plan national et local, à la constitution des sociétés d'économie mixte. De nombreuses sociétés concessionnaires existaient auparavant, dont nous avons déjà rencontré quelques-unes au cours de nos développements : l'Union Electrique Coloniale, la Compagnie Coloniale de distribution d'énergie électrique (13). Certains éléments de leur capital social, détenus par des entreprises métropolitaines nationalisées, avaient été transférés aux services nationaux nouveaux : l'E.D.F., l'E.G.A. La constitution des nouvelles sociétés d'économie mixte a entraîné des prises de participation de la part de l'E.D.F. Cette contribution du service national nous apparaît précisément constitutive d'un secteur de son domaine privé. Ce domaine est assez vaste. Il existe en effet des participations dans l'Energie Electrique du

(12) Sur ce problème, consulter : A. Bosvieux, *Les Sociétés d'économie mixte d'électricité dont l'activité s'exerce dans les départements et territoires de la France d'Outre-Mer*, C.J.E.G., 1952, n° 38, p. 310 et s.
J. Apertet, *L'équipement électrique des territoires des départements d'Outre-Mer de l'Union française*, C.J.E.G., 1956, n° 77, Informations, pp. 1 et s.

(13) On peut ajouter : l'Electricité et Entreprise de Madagascar, l'Electricité et Eaux de Madagascar, la Compagnie des Eaux et de l'Electricité de l'Ouest Africain, la Société Coloniale d'Electricité de la Guadeloupe, la Compagnie Coloniale de distribution d'énergie électrique, etc.

Cameroun (14), l'Energie des Mers (15), l'Energie Electrique de l'A.E.F. (16), avec sa filiale l'Energie Electrique de Port Gentil (17), l'Energie Electrique de l'A.O.F. (18), l'Energie Electrique de Guinée (19), la Société de production et de distribution d'électricité de la Guadeloupe (20), l'Energie Electrique de la Côte d'Ivoire (21). On peut encore citer l'Energie Electrique de la Réunion, l'Energie Electrique de Madagascar; des projets sont en cours, concernant l'Annam (chute de Danhim), le Tonkin (centrale thermique de Canfa-Port), la Tunisie (Centrales de Nébeur et Fernana) (22).

Contrairement au contenu de certaines informations, il ne s'agit donc pas de filiales de l'E. D. F. (23). A titre d'exemples, nous retiendrons les sociétés, dont l'arrêté de constitution ou d'approbation des statuts énumère les différentes personnes participantes. En ce qui concerne l'Energie des Mers, créée en vue de l'étude, la construction, l'exploitation d'usines d'énergie thermique des mers, l'E. D. F., service national, détient mille (1000) parts; la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer en a trois mille cents (3100) et les souscripteurs privés et usagers neuf cents (900). L'Energie Electrique de l'A. O. F. groupe six participants. Conjointement à la Caisse Centrale précitée, l'E. D. F. possède trois mille quatre cents parts (3400), sur un total de dix mille (10000). Quant à la Société de production et de distribution d'électricité de la Guadeloupe, y participent : le département, les autres collectivités publiques locales, le personnel de la Société et les usagers, la Caisse Centrale citée et l'E. D. F. Ce dernier ne détient que 25 % du capital. Ces sociétés d'économie mixte ont, dans leur ensemble, de vastes possibilités. Elles ont pour but toutes entreprises et toutes opérations concernant directement ou indirectement la production, le transport, la répartition, la distribution, l'utilisation de l'énergie électrique. S'y ajoutent, le cas échéant,

(14) Arr. 3 mars 1948, J. O. du 12 mars 1948, p. 2525.
(15) Arr. 27 mai 1948, J. O. du 5 juin 1948, p. 5448.
(16) Arr. 27 décembre 1948, J. O. du 4 janvier 1949, p. 218.
(17) Arr. 22 mai 1950, J. O. du 25 mai 1950, p. 5729.
(18) Arr. 1er septembre 1950, J. O. du 5 septembre 1950, p. 9582.
(19) Arr. 1er septembre 1950, J. O. du 5 septembre 1950, p. 9583.
(20) Arr. 28 février 1951, J. O. du 13 mars 1951, p. 2669.
(21) Arr. 22 novembre 1951, J. O. du 29 novembre 1951, p. 11 808.
(22) *Rapports de gestion* de l'E.D.F. 1951, p. 59-60; 1952, p. 61.
(23) Ainsi que cela a été propagé dans des informations relatives à l'Energie Electrique du Cameroun. V. l'article de M. A. Blanchet, à propos de l'inauguration des premiers barrages hydro-électriques de l'Afrique noire française. *Le Monde* du 3 février 1954, p. 10.

l'adduction, le pompage et la distribution de l'eau. Elles peuvent créer des usines hydro ou thermo-électriques, postes de transformation, lignes de transport et de distribution, obtenir toutes concessions correspondantes. Elles ont la possibilité d'acquérir, gérer, administrer, exploiter directement ou indirectement, pour leur compte ou pour celui de tiers, tout ce qui se rapporte à leur objet. Sont notamment inclus : entreprises, installations, biens et droits ; l'acquisition et la vente de l'électricité, de l'eau, directement ou par intermédiaire de filiales ou bien encore par affermage à d'autres organismes. Cette énumération n'est pas limitative. On le voit, un patrimoine immense tombe, pour partie, sous le contrôle de l'E. D. F. Les participations de l'établissement national dans ces multiples sociétés méritaient d'être signalées.

B. — L'utilité marginale face aux œuvres sociales de l'établissement national

329. — La loi de nationalisation du 8 avril 1946 dispose, dans son article 47, alinéa 4, que le statut national du personnel des industries électriques et gazières « prévoira un budget qui sera affecté à l'amélioration des œuvres sociales existantes et à la création de nouvelles œuvres sociales. La répartition de ce budget et la gestion de ces œuvres seront confiées à un comité national composé de délégués des comités d'entreprise » (24). En Algérie, l'article 30-h du décret du 5 juin 1947 annonce « l'institution, les conditions d'élection et le fonctionnement d'un Conseil Algérien des œuvres sociales ayant, en Algérie, les attributions du Conseil central des œuvres sociales. Le Conseil central et le Conseil algérien des œuvres sociales pourront convenir d'une aide mutuelle et instituer des œuvres communes ». En matière de combustibles minéraux, la loi du 17 mai 1946,

(24) Le Comité national est, en réalité, devenu le Conseil Central des Œuvres Sociales (C.C.O.S.), par le D. n° 48.1558 du 7 octobre 1948, complétant les dispositions de l'art. 25 du statut national du personnel des industries électriques et gazières relatif au C.C.O.S., J. O. du 8 octobre 1948, p. 9798. Le Statut National a été approuvé par le D. n° 46.1541 du 22 juin 1946, modifié par les textes cités *infra*. J. O. du 25 juin 1946, p. 5680 et rectif. au J. O. du 26 juin 1946, p. 5739. Adapté à l'Algérie par arr. gubern. 10 juillet 1947, également modifié; J.O.A. du 15 juillet 1947, 1re P., p. 667.

dans son article 7, alinéa 2, prévoit le transfert à l'établissement national des « services sociaux ». Il semble donc, à première vue, que les biens affectés aux œuvres sociales étant transférés par la loi, de manière tacite ou expresse, au nouvel établissement, s'intègrent au domaine national. Ainsi a statué par exemple, une commission prévue par la loi (25). Sans doute, était-il utile que soient dévolus de tels biens. Une conception extensive du transfert, telle que nous l'avons établie, était conforme à la volonté du législateur. Mais, pour notre part, du point de vue de l'analyse juridique seule importante ici, nous sommes amenés à inclure l'ensemble de ce patrimoine dans le domaine proprement privé de l'établissement. Cette position semblera en contradiction avec la loi elle-même. Nous ne le contestons pas. Pas davantage ne contestons-nous que l'utilité essentielle de certains des biens des œuvres sociales doit être reconnue. Mais tous les biens, on nous l'accordera en nous lisant plus loin, ne sauraient participer de ce régime. Il y a là des contradictions apparentes, témoins irrécusables des excès de toute analyse trop poussée. Or la réalité des faits exige cette analyse. Toutefois, les rigueurs de l'exposé schématique et les nécessités de la synthèse doivent être harmonisées. Cela conduit à un choix. Nous choisissons donc, pour l'instant, d'intégrer au domaine privé ces biens, nous réservant de nous justifier et de justifier leur consistance, dans l'étude, déjà annoncée, des relations entre l'utilité essentielle et l'utilité marginale.

a) *Le problème des organismes d'œuvres sociales*

Dans ce secteur assez peu connu des œuvres sociales, la première tâche indispensable à une étude, même sommaire, des biens en cause, consiste en un rappel de la législation relative aux organismes de gestion. Il convient de remarquer la différence des problèmes en matière de combustibles minéraux (26). Nous axons donc nos développements sur l'E. D. F., le G. D. F. et l'E. G. A. La métropole et l'Algérie n'offrent d'ailleurs pas une législation identique.

(25) Décision du 5 mars 1951, *Colonie de Bures, préc.* V. *supra*, 1re partie, n° 87.

(26) Sur ce point : P. M. Delesalle, *Le Statut du Personnel des entreprises nationalisées*, p. 84-85 (par. 1B, *in fine*), Impressions mécanographiques S. Saurat, Paris, octobre 1953.

1. Les œuvres sociales de l'E.D.F. et du G.D.F.

330. — La législation a évolué, jusqu'en 1955, vers une emprise de plus en plus précise de l'établissement national sur les positions traditionnellement tenues par les représentations syndicalistes. Cela explique les dispositions que nous allons rappeler. Le décret du 7 octobre 1948, modificatif de l'article 25 du Statut National du Personnel, a prévu dans son article 1, parag. 2, un budget des œuvres sociales, géré par les comités d'œuvres sociales (C. O. S.). Par suite de modifications intervenues (27), ce budget, à l'origine étroit, a pris une grande importance. Il est utilisé, principalement, à soutenir, en accord avec les caisses mutuelles complémentaires d'action sociale, les agents en congé de maladie ou blessure, dans des conditions déterminées; à aider, en cas de sinistre ou grand malheur, les agents particulièrement dignes d'intérêt, ainsi que leur famille; à soutenir toute entreprise sociale d'intérêt général ou à créer notamment : établissements de repos, de cure, colonies de vacances, coopératives, cantines, associations sportives et culturelles, etc.; à supporter les dépenses de la médecine de soins; à participer au financement de la construction d'immeubles à usage d'habitation pour le personnel. Ce budget est alimenté par un prélèvement maximum de 1 % sur les recettes des établissements nationaux. Au départ, ces organismes tendaient à l'autonomie (28). Toutefois, tous les mouvements de fonds résultant des activités afférentes aux œuvres sociales ont toujours été portés à des comptes spéciaux « œuvres sociales », dans les écritures des services de l'E. D. F. et du G. D. F. Et un examen des bilans annuels fait apparaître que l'autonomie n'existe qu'à l'état latent (29). Ces œuvres qui sont censées appartenir, en principe, au seul personnel s'exercent, en réalité, par des moyens d'action matériels dont l'établissement national est, en définitive, le seul propriétaire. Les actes de gestion, de vente, achat, etc.,

(27) D. n° 50.1268 du 10 octobre 1950 relatif aux C.O.S. du gaz et de l'électricité, J.O. du 11 octobre 1950, p. 10581. *Adde :* Arr. 2 janvier 1951, relatif à la composition de la Commission nationale paritaire permanente prévue par le D. du 10 octobre 1950, J. O. du 3 janvier 1951, p. 135.

(28) V. le *rapport de gestion* de l'E.D.F. pour les exercices 1946 à 1949, p. 106 et 107.

(29) A titre d'exemple, V. le bilan reproduit au *rapport de gestion* du G.D.F. pour les exercices 1946 à 1950, p. 120 (Immobilisations du C.C.O.S.); E.G.A., *rapport* 1947-48, bilan p. 103, 108, 111.

sont passés par les responsables des organismes, mais ils agissent en vertu de délégations des pouvoirs des directeurs généraux des établissement nationaux. Et bien souvent, le directeur général lui-même acquiert des biens de façon « primaire », c'est-à-dire sans mise en jeu de pouvoirs délégués.

331. — La dépendance s'était d'ailleurs accentuée. En 1951, le Conseil Central a été dissous (30). Après une période transitoire, un régime nouveau a vu le jour en 1952 (31). Les C. O. S. deviennent des caisses locales d'action sociale (C. L. A. S.) et le C. C. O. S. devient la Caisse nationale d'action sociale (C. N. A. S.). Le rayon d'action est étendu. Il englobe, outre les entreprises déjà reconnues, de nombreuses autres activités. Il en est ainsi de l'organisation d'épreuves sportives, manifestations littéraires, artistiques, scientifiques, sur le plan national ou international; des vacances d'adultes, caravanes et sports d'hiver, des assurances privées pour le compte du personnel; l'administration et la gestion du centre de diagnostic supérieur; des colonies de vacances, maisons de cure, de repos, de retraite, préventoriums, sanatoriums, etc. On conçoit, au vu de cette énumération, l'importance des moyens d'action de ces organismes. La consistance de leurs biens forme manifestement un secteur non négligeable du domaine privé de l'établissement national.

En fait, cette dernière règlementation existait, mais n'était pas appliquée. Les prérogatives de l'ancien C. C. O. S. furent de 1952 à 1955 exercées par un délégué provisoire aux œuvres sociales. Les C. L. A. S. eurent une existence purement théorique. Les organismes mutualistes contrôlés par le C. C. O. S. dissous avaient déféré au Conseil d'Etat le décret de création des C. L. A. S., et déposé des conclusions

(30) D. n° 51.188 du 17 février 1951 portant dissolution du C.C.O.S., J. O. du 18 février 1951, p. 1718. V. aussi le D. n° 51.177 du 16 février 1951, modifiant le dernier alin. de l'art. 47 de la loi du 8 avril 1946, J. O. du 17 février 1951, p. 1668.

(31) D. n° 52.732 du 26 juin 1952 relatif au régime spécial de Sécurité Sociale des industries électriques et gazières, J. O. du 27 juin 1952, p. 6394. Ce décret a été pris après intervention du D. n° 50.488 du 4 mai 1950 modifiant le Statut National, J. O. du 5 mai 1950, p. 4958; et du D. n° 51.472 du 28 avril 1951 portant dérogation à l'art. 47 de la loi du 8 avril 1946, J. O. du 26 avril 1951, p. 4190 (à noter que le Statut National a été de nouveau modifié par le D. n° 53.109 du 18 février 1953, J. O. du 19 février 1953, p. 1684).

aux fins de sursis à l'exécution de ce décret (32). Un nouveau projet de décret avait vu le jour (33). Mais un vice de forme l'ayant affecté, il fut repris par un autre texte. Ce dernier projet de décret annulait tous les décrets pris depuis 1948 jusqu'à 1952, ainsi que le précédent projet (34). Finalement, intervinrent deux décrets, le 3 février 1955, qui donnent la règlementation actuelle des œuvres sociales (35). Les C. L. A. S. deviennent des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (dites C. A. S.).

2. Les œuvres sociales de l'E. G. A. (36)

332. — Le statut du personnel ayant été adopté et modifié par l'arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie du 10 juillet 1947, un autre arrêté transféra à l'E. G. A. l'ensemble des biens, droits et obligations de la Caisse de retraite et de prévoyance des agents du gaz et de l'électricité en Algérie. Le Conseil Central Algérien des Œuvres Sociales se vit attribuer 10 % de l'actif du 1er mai 1947 de cette caisse (37). Il fut créé par un arrêté de 1949, avec les mêmes règles de gestion financière et comptable que celles du Conseil Central des Œuvres Sociales métropolitain (38). La règlemen-

(32) Pourvoi formé par la Caisse Mutuelle Complémentaire et d'Action Sociale (C.M.C.A.S.) des industries électriques et gazières des Centres de la région parisienne, au nom de l'ensemble des C.M.C.A.S. contre le décret n° 52.732 du 26 juin 1952. Ce pourvoi a été enregistré au secrétariat de la section du Contentieux du Conseil d'Etat sous le n° 21.349. V. le n° 3 de décembre 1952 de *Documentation-Information C.A.S.*, publication mensuelle éditée par la Délégation des C.M.C.A.S. des industries électrique et gazière, p. 5 à 18.

(33) Projet de novembre 1953 soumis à la Section Permanente du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz, *Documentation-Information C.A.S.*, n° 15 de décembre 1953, p. 12.

(34) Ce nouveau texte est reproduit, *in extenso*, dans un tableau d'ensemble mentionnant, en regard, le décret du 26 juin 1952 et le projet de novembre 1953, *Documentation-Information C.A.S.*, n° 15 de décembre 1953, *préc.*, p. 12 à 31.

(35) D. n° 55-199 du 3 février 1955 relatif au régime spécial de Sécurité Sociale des industries électrique et gazière; D. n° 55-200 modifiant les dispositions du statut national du personnel des industries électrique et gazière relatives au régime spécial de Sécurité Sociale de ces industries, J. O. du 6 février 1955, pp. 1401 et s.

(36) Compte-rendu d'activité du C.C.A.O.S. pour l'année 1952, comprenant le rapport de gestion, des extraits du rapport des commissaires aux comptes et le rapport de la commission de contrôle, Alger, Juin 1953.

(37) Arr. gubern. 30 décembre 1947, fixant les conditions de transfert à l'E.G.A. de l'actif de cette caisse. J.O.A. du 6 janvier 1948, 1° p., p. 11.

(38) Arr. gubern. 26 janvier 1949, modifiant l'art. 10 de l'arr. du 10 juillet 1947, J.O.A. du 1er février 1949, 1° p., p. 103.

Adde : Cons. d'Et., 2 juillet 1954, *C.M.C.A.S. des industries électrique et gazière des centres de la région parisienne*, Rev. prat. dr. adm., 1954, n° 9, p. 210.

tation postérieure a précisé les modalités diverses de la gestion (39). Mais aucune réforme profonde de structure n'est intervenue, comparable à la transformation pour l'E. D. F. et le G. D. F. des C. O. S. en C. L. A. S. et du C. C. O. S. en C. N. O. S. En Algérie, le Conseil Central Algérien des Œuvres Sociales originaire existe toujours. Mais l'autonomie est en veilleuse. Les biens appartiennent à l'établissement national (40). Ils peuvent être acquis pour les mêmes activités que celles énumérées précédemment (41).

b) *Les biens, moyens d'action des organismes sociaux*

333. — Il ne saurait être question, sous ce titre, d'énumérer la liste des biens réservés aux œuvres sociales. Il convient, toutefois, de donner un aperçu de leur variété, dans cette étude de la consistance des biens du domaine privé. En France métropolitaine, des acquisitions et aménagements immobiliers et mobiliers importants ont été entrepris, dès 1946. Depuis cette époque, ce patrimoine s'étend à toutes les activités dont la possibilité est reconnue par les textes en vigueur. Cela englobe les installations de santé, les immeubles et terrains de sports, etc. On nous objectera, sans doute, que ces biens sont ou tendent à être d'une utilité essentielle dans la gestion des intérêts économiques collectifs de la Nation. Les œuvres relatives au maintien, au recouvrement, au développement de la santé physique et morale des agents de ces entreprises apparaissent, dira-t-on, comme d'une utilité véritablement essentielle pour la conduite d'une bonne exploitation de l'établissement national. Notre propos n'est pas de le contester. Nous voulons essentiellement faire

(39) D'une part, le statut du personnel a été modifié : Arr. gubern. 22 mars 1950, J.O.A. du 24 mars 1950, 1° p., p. 412.
Arr. gubern. 11 août 1950, J.O.A. du 18 août 1950, 1° p., p. 1126.
Arr. gubern. 16 août 1951, J.O.A. du 21 août 1951, 1° p., p. 903.
Arr. gubern. 30 octobre 1953, J.O.A. du 3 novembre 1953, 1° p., p. 1005.
D'autre part, le C.C.A.O.S. est régi par : arr. gubern. du 6 novembre 1951, J.O.A. du 13 novembre 1951, 1° p., p. 1103; arr. gubern. 7 novembre 1951, *eod. loc.*, p. 1104.

(40) Tous les actes que nous avons consultés, en matière d'acquisitions immobilières par exemple, sont passés au nom du directeur général ou par lui.

(41) Un avis du Comité Juridique de l'Electricité de France, n° 28 du 2 avril 1947 (inédit), se prononce sur les pouvoirs de l'ancien C.C.O.S. Ce dernier agit en qualité de mandataire de l'établissement national. Cela s'applique, *a fortiori*, pour le nouveau C.N.A.S. et doit être étendu, à l'évidence, en Algérie, au C.C.A.O.S.

remarquer que les biens des œuvres sociales ne sauraient, dans leur intégralité, faire partie du domaine national. On nous accordera peut-être que ne sauraient avoir la qualité de biens d'une utilité essentielle des chasses pour le personnel ou une île acquise sur la Marne en vue de pratiquer le naturisme, ces activités relèveraient-elles de la rubrique « vacances d'adultes », prévue par le décret précité du 26 juin 1952. Ce sont, cependant, des biens destinés aux œuvres sociales (42).

334. — En Algérie, certains services du C. C. A. O. S. s'exercent dans les locaux ou immeubles de l'établissement national : services administratifs, installations de médecine préventive, véhicules du service de santé, etc. D'autres activités s'exercent dans des immeubles acquis par l'E. G. A. pour le C. C. A. O. S. Il en est ainsi de la colonie de vacances d'Ain-Roumia dans le Constantinois ou du chalet Savoy-Hôtel de Mégève en Haute-Savoie. D'autres locaux ont été intégrés à Oran, à usage de bureaux et dispensaires, à Bone, à Constantine, etc. (43).

335. — Il y a donc des degrés dans l'ensemble de l'édifice des œuvres sociales. Leur utilité oscille du nécessaire au superflu. Un critère uniforme et rigide ne paraît donc pas pouvoir être imposé à ces biens quels qu'ils soient. Toute recherche doit se greffer sur la fonction de tels objets mobiliers ou immobiliers. Tout critère ne peut être qu'un critère fonctionnel. Dès lors, on aperçoit l'indispensable nécessité de trouver un repère et une ligne de partage entre les notions de l'utilité essentielle et de l'utilité marginale. L'examen des autres secteurs du domaine privé de l'établissement national le laissait pressentir. L'étude de la consistance des biens destinés aux œuvres sociales l'exige impérieusement.

(42) Nous relevons ces données dans une intervention de M. Paul Reynaud, reproduite dans *Le Monde Français* de février 1950, p. 185 : *Vers des majorités cohérentes*, par X...
Nous laissons à leur auteur la responsabilité de la forme dans laquelle sont présentées ces données.
Par souci d'objectivité, nous nous sommes assurés de la véracité de l'existence de tels biens. Il est exact qu'une île a été achetée sur la Marne, mais l'usage que lui attribue M. P. Reynaud n'a pu nous être confirmé; sa réalité éventuelle n'est, en tous cas, pas exclusive de l'exercice de loisirs moins recherchés : chasse, pêche, par exemple.

(43) *Rapport de gestion* de l'E.G.A. 1947-1948, p. 17 (colonies de vacances, coopératives-cantines, sports, culture, loisirs, centre de diagnostic, bibliothèque, arbres de Noël, etc.); 1949, p. 20 et 21; 1950, p. 63; 1951, p. 58; 1952, p. 67 et 68.

§ 2. — LES RELATIONS DE L'UTILITE ESSENTIELLE AVEC L'UTILITE MARGINALE

L'examen de ces relations doit partir de constatations de fait pour aboutir à l'énoncé de principes, ou, si l'on préfère, de recommandations. Ces données permettent de parfaire les conditions de mise en œuvre du critère de l'utilité essentielle.

A. — Les éléments de fait

336. — Dans les développements consacrés, jusqu'ici, à la consistance des biens du domaine privé de l'établissement national, nous avons fait apparaître que certains d'entre eux étaient susceptibles d'avoir une utilité essentielle. L'utilité essentielle et l'utilité marginale peuvent donc se recouper. L'influence des problèmes économiques généraux, les conditions locales de l'exploitation, interviennent ici tour à tour. Plusieurs exemples peuvent en être donnés. La réalité des faits entraîne des questions délicates. On a vu, par l'exposé des participations de l'E. D. F. dans les sociétés d'économie mixte d'électricité d'outre-mer, une contradiction. D'une part, en effet, des actions des anciennes sociétés coloniales étaient détenues par des sociétés métropolitaines nationalisées; ces actions ont été transférées à l'E. D. F., par suite de la reconnaissance de leur utilité essentielle. D'autre part, la constitution des nouvelles sociétés d'économie mixte entraîne, selon nous, la formation d'un domaine privé. Se pose ainsi un premier problème : les participations tombées dans le domaine national vont-elles, dès lors, s'intégrer au domaine privé ? ou notre analyse est-elle erronée et les éléments placés, par nous, dans le domaine privé doivent-ils être remis dans le domaine national ? Un problème est donc né, qu'il faut résoudre. Il en est d'autres.

337. — Nous avons signalé que des biens transférés, c'est-à-dire entrés dans le domaine national, devaient, à notre avis, s'intégrer au domaine privé; les éléments destinés aux œuvres sociales sont de ceux-là. Nous avons fait remarquer

qu'il y avait là une exception à la règle dégagée : le domaine privé s'est constitué après le transfert provoqué par la nationalisation. Nous avons relevé d'autres exceptions possibles : participations notamment. A notre sens, l'analyse du transfert présentée dans la première partie de cet ouvrage constitue, de manière saisissante, une dérogation au principe de notre droit français : l'accessoire suit le principal. Le « principal » a été transféré; « l'accessoire » a été « remis » aux anciens actionnaires. Dès lors, les exceptions de fait relevées ci-dessus constituent une anomalie par rapport à la dérogation fondamentale formée par le transfert. Ces exceptions réhabilitent, en matière de nationalisation, la règle : l'accessoire suit le principal. Mais cette « anomalie » de fait va se traduire dans le régime de ces biens : quoique provenant du transfert, ils ne s'intègrent pas, en principe, au domaine national, mais au domaine privé. Des cas patents peuvent être avancés à l'appui de cette proposition. Ont été transférées à l'E. D. F. des exploitations d'eaux et de tramways. L'établissement national les qualifie lui-même d'activités annexes; il les place, de ce fait, dans un domaine annexe (44). En conséquence, l'E. D. F. poursuit soit leur cession à des tiers qualifiés, soit leur reprise par les autorités concédantes. Ainsi, à dater du 1er juillet 1952, l'exploitation des tramways de la vallée de la Fensch a été prise en compte par une société, constituée par les collectivités locales intéressées. Il en est de même pour les tramways de Versailles, ou la compagnie du chemin de fer de Marignac. Une exploitation minière a été transférée à l'E. D. F. : la mine de Ronchamp; de faible rendement, elle est déficitaire; sa rétrocession, proposée aux Charbonnages de France, n'a pas eu de suite. Or deux puits sur trois de la Vieille Mine ont été fermés. Le déficit s'accroît. L'E. D. F. s'oriente vers une formule « qui maintiendrait l'exploitation pendant une durée d'environ cinq ans, afin d'éviter une fermeture trop brusque et toutes les conséquences sociales qu'une telle mesure comporterait » (45). Des problèmes sont ainsi posés; leur solution est nécessaire.

338. — D'autres problèmes naîtront ou, déjà nés, ont dû évoluer. Nous avons classé dans le domaine privé des im-

(44) *Rapport de gestion* de l'E.D.F. de l'exercice 1951, p. 52.
(45) *Rapport* de l'exercice 1952, p. 55.

meubles d'habitation, à la condition expresse de leur absence d'utilité essentielle. Nous avons cité le cas des villes sinistrées. A notre avis, lorsque l'E. D. F. a construit de tels immeubles, ces biens étaient d'une utilité essentielle : ils étaient indispensables à la fixation d'un personnel aux lieux des exploitations. Dans la mesure où la reconstruction s'accentue, ces logements peuvent n'être plus d'une utilité essentielle dans un avenir plus ou moins lointain. Ils devront tomber dans le domaine privé. Resteront, au contraire, toujours dans le domaine national, les biens destinés aux logements de fonction nécessités par les sujétions de service : villas ou appartements de chefs d'usines, de techniciens, de gardiens, etc. (46). Mais il nous semble que, pour le cas de Paris et sa banlieue par exemple, l'acquisition par l'E.D.F. ou le G. D. F. de cent cinquante deux logements, envisagée par suite de la réalisation d'une tranche d'extension demandée à la Société des Cité-Jardins de la région Parisienne, doit faire entrer ces biens de la cité-jardin d'Orgemont dans le domaine privé des établissements (47).

339. — Il en est de même pour l'E. G. A. A la nationalisation, des problèmes ardus et urgents d'effectifs ont dû être résolus en Algérie. Les anciennes sociétés avaient, pour la plupart, leurs services centraux et leurs sièges à Paris. Les tâches immenses, nouvellement conçues et provoquées à la suite du décret du 5 juin 1947, exigeaient du personnel qualifié. Le recrutement, en métropole, de cadres supérieurs et de techniciens spécialisés n'était possible que par l'adoption d'une politique hardie du logement, face à la crise locale dans ce domaine (48). Les biens construits ou acquis à cet effet ont, à n'en pas douter, été intégrés au domaine national, par suite de leur utilité essentielle. Comme en métropole, dans la mesure où la crise du logement est destinée à devenir moins aigüe, ces biens, pensons-nous, tendront à n'être plus d'une utilité essentielle et devront passer dans le domaine privé. Evidemment, tous les immeubles construits ou acquis à usage administratif, ateliers, magasins et autres, demeurent d'une utilité essentielle. Nous étendrons

(46) *Rapport gestion* de l'E.D.F., 1952, p. 54.
(47) *eod. loc.*, p. 67.
(48) *Rapport gestion* de l'E.G.A., 1947-1948, p. 14, V° effectifs; 1949, p. 25 et 81, etc.

au parc automobile les considérations développées pour les immeubles d'habitation (49).

340. — On constate, au rappel de ces données, que les rapports de l'utilité essentielle avec l'utilité marginale se ramènent à des problèmes d'affectation. Car c'est l'affectation, on le sait, qui est à l'origine de tout régime de domanialité, quel qu'il soit (affectation à l'utilité publique : domaine public; affectation à l'utilité essentielle : domaine national; affectation aux intérêts privés : domaines privés). Les impératifs de l'affectation ne peuvent être méconnus. Une espèce intéressante peut en rendre compte. L'E. G. A. acquiert en 1947, après la nationalisation, un immeuble, situé à Alger, en vue de l'installation des services de sa direction de l'équipement. Ce bien entre donc dans son domaine national. Par la suite, cet immeuble perd sa destination première. Certains étages sont ou continuent d'être affectés à usage de logements. D'autres sont loués par le service national à son C. C. A. O. S. Selon nous, l'immeuble entre dans le domaine privé. Cela d'autant plus que certaines dépendances de l'immeuble étaient occupées, à la date d'acquisition, par des tiers, pour des usages commerciaux. Il est évident que ces locaux, en fait, n'étaient pas affectés à une utilité essentielle. Or l'établissement avait acquis ce bien, en vue précisément de cette utilité. L'usage d'un local, loué par un tiers, étant devenu indispensable au C.C.A.O.S., ce dernier demanda à l'E. G. A. de le lui affecter. L'établissement national devait donc, en premier lieu, obtenir le déguerpissement du tiers. Après avoir donné congé, refusé le renouvellement du bail et la conciliation, l'E. G. A. assigné par son preneur, se vit reconnaître le droit au refus d'une indemnité d'éviction (50). Sur appel du preneur, la Cour d'Alger confirma la première décision (51). Mais la prorogation lui fut reconnue. L'E. G. A. assigna alors le tiers en déchéance de prorogation, ce qui fut accordé (52).

(49) *Rapport gestion* de l'E.G.A., 1952, p. 79, V° Parc automobile.
(50) Trib. Civ. Alger, 19 avril 1951, *Bali Brahim* c. *E.G.A.* (inédit).
(51) C. Appel Alger (4e Ch.), 28 février 1952, *Bali Brahim* c. *E.G.A.* (inédit).
(52) Trib. Civ. Alger, 23 mars 1953, *E.G.A.* c. *Bali Brahim* (inédit).
Bien que la procédure relative à la propriété commerciale, dont nous faisons état, ne concerne pas notre étude, nous devons toutefois faire remarquer que la Cour de Cassation a décidé que bénéficient de la prorogation légale tous les commerçants, même s'ils n'exploitent pas per-

Cette espèce montre, avec netteté, la prédominance des intérêts privés de l'établissement national sur toute autre considération, dès que l'affectation d'un bien à quelque utilité que ce soit s'avère nécessaire. Ainsi les nécessités de l'affectation étant reconnues en fait, cela implique, sur le plan des principes, l'adoption de solutions appropriées. Il faut désormais les dégager.

B. — Les impératifs de l'affectation

341. — Il faut donc mettre à leur place respective les notions d'utilité essentielle et d'utilité marginale. Cela doit permettre l'attribution, à chaque élément du patrimoine appartenant à l'établissement national, de sa qualité juridique et son intégration dans l'un ou l'autre domaine. On objectera que la ventilation à opérer est délicate, sinon impossible, en nous opposant les cas limites précédemment exposés. Si chaque bien de ces secteurs-frontières est entaché d'un coefficient de variabilité quant à son régime, cela peut décourager toute classification et rendre stérile toute analyse. Mais ce qui, en définitive, est ici à la base de toute clarification, c'est l'affectation et elle seule. Un acte d'affectation pourrait, dès lors, sembler indispensable et servir, *ipso facto*, de ligne de partage entre les différentes masses de biens. Il faut, en effet, souhaiter l'utilisation d'un tel fil conducteur. Mais il ne nous apparaît pas absolument indispensable.

A ce point de notre exposé, il convient de revenir sur

sonnellement leur fonds de commerce (Cass. Comm., 31 mars 1952, J.C.P., 1952, II, 7091).

Pour l'Algérie, aux termes de la décision n° 51-036 de l'Assemblée Algérienne, homologuée par D. du 31 décembre 1951, reportant au 31 décembre 1952 les effets de la prorogation concernant certains baux de locaux ou d'immeubles à usage commercial, industriel ou artisanal (J.O.A. du 8 janvier 1952, 1re P., p. 18), ne peuvent bénéficier de la prorogation que les commerçants « qui occupent personnellement et effectivement les lieux et s'y livrent à une activité commerciale, industrielle ou artisanale, sauf motifs légitimes soumis à l'appréciation des tribunaux ».

Ce texte diffère donc de celui de la loi du 24 mai 1951 qui, dans la métropole, avait reporté au 31 décembre 1952 la date d'expiration de la prorogation.

Le tiers, preneur du local de l'E.G.A. dont nous faisons mention, ne répondant pas aux conditions du texte algérien, la déchéance de prorogation pouvait être obtenue du tribunal. Cela explique la contradiction apparente de cette jurisprudence avec celle de la Cour Suprême et prévient ainsi toute objection qui pourrait nous être présentée, à propos de l'espèce citée.

des éléments exposés auparavant (53). Nous avons vu que, pour M. Boulouis, l'aliénation d'un bien pour raisons techniques par l'établissement national vaut désaffectation. D'autre part, pour M. Vedel, si on admet que la désaffectation doit être prononcée par l'autorité supérieure (mais laquelle ?), cela est une entrave au caractère de la gestion; si l'on admet que l'organe de l'établissement qui aliène a également le pouvoir de désaffectation, cet acte de désaffectation distinct de la décision d'aliéner, est un impératif bureaucratique opposé plus encore au mode de gestion. Désaffectation et aliénation sont donc simultanées, celle-ci emportant celle-là. Ne peut-on étendre ces conceptions à toutes les modalités de la gestion des biens ? Nous penchons pour l'affirmative. L'acte d'achat ou l'acte d'échange d'un bien peuvent se doubler d'un acte exprès ou implicite d'affectation ou de réaffectation. L'autorité qui prononce l'affectation est celle là-même qui achète ou échange. Cela correspond au prononcé implicite, puisque simultané, de la désaffectation par l'autorité qui aliène. De même, lorsqu'un bien passe, selon les modalités jusqu'ici étudiées, du domaine national dans le domaine privé ou de ce dernier domaine dans le premier, c'est qu'une utilité différente vient, dans chacun de ces cas, s'attacher au bien considéré. La même autorité qui affecte ce bien à l'une ou l'autre utilité prononce, par là-même, une intégration dans l'un ou l'autre domaine. Et si ces affectations sont implicites, lorsque le bien est nettement apprécié dans son utilité, rien n'empêche, tout commande, que soit pris un acte exprès en cas de doute. Pour matérialiser cela, il suffit de songer aux biens affectés aux œuvres sociales. Si l'autorité estime que tel bien de ces œuvres est d'une utilité essentielle, il lui appartient de le promouvoir explicitement dans le domaine national. Si tel autre apparaît, à coup sûr, comme moins indispensable, jusqu'à devenir superflu, il convient de le confirmer expressément dans son appartenance au domaine privé.

342. — De cette façon seule peut être aplani l'obstacle de la variabilité, de l'imprécision de la qualité d'un bien déterminé. Face aux fonctions différentes auquelles servent les biens, seul un régime juridique fonctionnel peut être instauré. La

(53) V. *supra*, 1re partie, n° 181; 2e partie, n° 271.

notion d'affectation constitue par sa manifestation expresse ou tacite, selon les cas, le seul fil d'Ariane possible dans une matière aussi délicate. La mise en œuvre de ce procédé appartient, avons-nous dit, à l'autorité. Quelle en est la personnalité ? C'est tout naturellement l'organe à qui le conseil d'administration de l'établissement national a délégué ses pouvoirs : le directeur général. Evidemment, des subdélégations sont concevables et normales, étant donné l'ampleur du patrimoine et l'étendue des circonscriptions régionales. Mais c'est de la direction générale, sous le contrôle du conseil d'administration, que doit partir l'impulsion. La ventilation peut et doit être exercée par cette autorité. Ce régime fonctionnel est, d'ailleurs, d'autant plus nécessaire que les biens du domaine national et ceux du domaine privé de l'établissement national répondent, mis à part le principe de l'inaliénabilité du premier, à un régime identique sur nombre de points. Cela nous conduit à examiner les règles du régime des biens du domaine privé proprement dit.

SECTION II

Le régime des biens du domaine privé de l'établissement national

343. — Les biens du domaine privé de l'établissement national sont soumis à un régime de pur droit privé. Tel est le principe. Il comporte quelques exceptions, tenant aux règles spéciales imposées aux entreprises nationales dans certaines de leurs activités : celui de la construction, par exemple. D'autre part, des baux peuvent être conclus sur le domaine privé; à l'inverse, l'établissement national peut prendre à bail des biens appartenant à des particuliers.

§ 1. — LA GESTION DISCRETIONNAIRE DE L'ETABLISSEMENT ET SES MODALITES

L'ampleur du patrimoine sur lequel règnent les établissements nationaux peut parfois provoquer de légitimes

interrogations. Mais, en fait, les activités marginales de l'entreprise répondent toutes, en principe, à une nécessité. C'est une question de degrés.

A. — Les modalités de la gestion discrétionnaire

344. — Le régime des biens étant uniforme, en matière de droit des sociétés notamment, cela peut induire en erreur des censeurs de bonne foi. Le cas s'est produit à propos de biens de l'E. D. F. On a demandé s'il était normal et logique que l'E. D. F. ait dressé les statuts et dirigé les finances d'une Société des Nouveaux Hôtels de Lyon et d'une régie foncière, chargée de la gestion d'intérêts et d'opérations immobilières (1). Or il se trouve que la réalité des faits apporte un démenti à cette information. La Société des Nouveaux Hôtels de Lyon a été fondée et ses statuts ont été établis en 1919. De 1919 à 1946, il s'est donc écoulé vingt sept ans. A la nationalisation, les biens de cette société, filiale de différentes compagnies concessionnaires nationalisées, ont fait l'objet d'un transfert à l'E. D. F., « avec l'ensemble des biens, droits et obligations des entreprises nationalisées, comme affectés au service public de l'électricité ». Car, en fait, il s'agit d'un immeuble occupé, à Lyon, par les bureaux des anciens concessionnaires. Cela explique la gestion, par l'E. D. F., des biens de cette société. La solution est la même pour la régie foncière, dont les biens ont été transférés au service national avec l'ensemble des biens, droits et obligations de diverses sociétés nationalisées de la région parisienne. Cet exemple illustre avec vigueur l'incertitude du grand public et même de ses représentants qualifiés à l'égard de subtilités de la consistance et du régime du patrimoine de l'établissement national. Loin de constituer une atteinte à la normale et à la logique, les biens cités appartiennent, en effet, au domaine national, dans la mesure où servant à usage de bureaux ils sont d'une utilité essentielle. Quant à ceux de la régie foncière et même de la société, qui ne répondent pas à cette utilité, le domaine privé les recueille évidemment.

(1) V. la réponse du ministre de l'Industrie et du Commerce à la question n° 9351 du 27 octobre 1953, de M. J. Bardoux, J.O., D.P., A.N., séance du 28 décembre 1953, p. 6930.

345. — De façon générale, quelle que soit leur utilité, les biens provenant ou à provenir de la politique de constructions immobilières destinées à l'habitation, sont soumis à des règlements de principe. Ces dispositions les rapprochent, quant au régime, de certains des biens du domaine national lui-même. Les textes en vigueur le montrent amplement. Ainsi, le permis de construire est-il obligatoire pour la construction des bâtiments à usage d'habitation édifiés par l'E. D. F. ou le G. D. F., dans le même sens que pour les bureaux ouverts ou non au public, pour les postes de transformation d'énergie électrique, ainsi que pour les postes de compression et de détente du gaz (2). Par ailleurs, pour l'ensemble des entreprises nationales, des mesures nettement déterminées ont été prises (3). L'idée générale est que les programmes de construction de logements réalisés par les services publics ou les entreprises nationales sont placés sous le contrôle technique du ministre de la reconstruction et de l'urbanisme. Ils doivent, notamment, correspondre aux normes imposées aux logements financés avec le bénéfice de la législation sur les H. L. M. (4). L'application de ce principe est réalisée. Elle déborde d'ailleurs le domaine strictement privé que nous étudions. Les services publics de l'Etat, les entreprises publiques ou nationales qui concessionnaires de services publics ou de travaux publics de l'Etat, les entreprises publiques ou nationales qui

(2) Arr. 26 juillet 1948 relatif à l'application du permis de construire pour les travaux de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz, J.O. du 19 août 1948, p. 8162; modifié par arr. 15 janvier 1954; J.O. du 16 janvier 1954, p. 646. A noter que : « Les travaux concernant la production hydraulique de l'énergie électrique, le transport et la distribution de cette énergie, ainsi que le transport de gaz combustible par canalisations, pour lesquels des conférences ont été prévues..., sont exemptés du permis de construire institué par l'ordonnance du 27 octobre 1945, sous réserve que le directeur des services départementaux du ministère de la reconstruction et du logement ait pris part à ces conférences ».

Adde : D. n° 54.766 du 26 juillet 1954 portant codification des textes législatifs concernant l'urbanisme et l'habitation, J.O. du 27 juillet 1954, p. 7080 (Projets d'aménagements : art. 69; permis de construire : art. 88; permis pour construction à caractère précaire : art. 93 et s.).

Ces textes doivent être consultés compte tenu de l'art. 358 de ce décret, qui a opéré des substitutions.

(3) S'agissant de l'ensemble des entreprises nationales, cette règlementation intéresse les établissements nationaux qui ont un domaine privé (E.D.F., G.D.F., Charbonnages de France, etc.) et ceux dont le domaine est une fraction du domaine privé d'Etat (S.N.E.P., Régie Renault, etc.).

(4) Art. 21 de la loi n° 50.854 du 21 juillet 1950, relative au développement des dépenses et investissements pour l'exercice 1950 (prêts et garanties), J.O. du 23 juillet 1950, p. 7866.

entreprennent la construction de logements doivent faire approuver, par le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, les programmes, plans, masses, projets et devis. La même obligation incombe également aux organismes qui seraient éventuellement chargés de l'exécution du programme (5). Dans chaque département, le chef du service de ce ministère est habilité à donner, au nom du ministre, les approbations nécessaires, lorsque l'ensemble du programme à réaliser, en une ou plusieurs étapes, sur un même terrain, comporte moins de cent logements. Quelle que soit l'importance du projet, cette approbation ne peut être accordée que si les logements comportent des surfaces habitables et des éléments d'équipement au moins égaux aux minimums prévus pour les constructions visées à l'article 25 de la loi du 24 mai 1951 (6), et au plus, égaux aux maximums fixés par l'arrêté du 4 mai 1951 (7), pris en application de l'article 1 de la loi du 3 septembre 1947 (8). Le prix de revient des constructions doit rester dans les limites admises pour les immeubles réalisés dans le cadre de la législation sur les H. L. M. Par exception, des dérogations peuvent être accordées par le ministre, en ce qui concerne les surfaces, les éléments d'équipement ou le prix de revient. Le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme est tenu informé du résultat des appels à la concurrence ou des consultations d'entreprises. Il en est de même pour le montant des marchés passés pour l'exécution des travaux et de la date d'effet des clauses de variation de prix incluses dans ces marchés. Par ailleurs, les fonctionnaires ou agents du ministère intéressé spécialement habilités, peuvent, à tout moment, visiter les constructions et procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles (9).

(5) Arr. 10 juillet 1952 relatif au contrôle technique des programmes de construction de logements réalisés par les services publics et les entreprises nationales, J.O. du 11 juillet 1952, p. 6969 et rectific. J.O. du 17 juillet 1952, p. 7173.

(6) L. n° 51-650 du 24 mai 1951 relative au développement des dépenses d'investissements pour l'exercice 1951 (réparation des dommages de guerre et construction), J.O. du 30 mai 1951, p. 5675.

(7) Arr. 4 mai 1951 relatif aux caractéristiques auxquelles doivent répondre les immeubles construits au titre de la législation sur les H.L.M., J.O. du 9 mai 1951, p. 4839.

(8) L. n° 47-1686 du 3 septembre 1947, J.O. du 4 septembre 1947, p. 8773.

(9) Aucune règlementation analogue n'existe en Algérie. L'E.G.A. peut procéder à la construction de logements, comme tout particulier; il est soumis aux seuls règlements pris, en Algérie, en matière de constructions immobilières et qui ne le concernent pas nommément.

346. — Il ne semble pas que la procédure des appels à la concurrence et des consultations d'entreprises soit imposée à peine de nullité. Les Charbonnages de France en offrent un exemple. Certaines houillères de bassin devaient lancer un programme d'habitations, d'un montant approximatif de onze milliards. La Sous-Commission du Conseil de la République, chargée de suivre et d'apprécier la gestion des entreprises nationales, fut saisie de différentes protestations. En effet, le marché avait été passé « de gré à gré, sans que, par la procédure normale du cahier des charges et de l'appel d'offres, il ait été fait appel aux diverses entreprises capables de présenter éventuellement leurs propositions pour un tel travail » (10). La Sous-Commission ayant demandé aux Charbonnages de France des éclaircissements à ce sujet, ces derniers se sont retranchés derrière l'autorité du ministre de tutelle.

B. — Les répercussions pratiques du décret du 11 mai 1953. L'intervention de l'administration des domaines

347. — Ces modalités mises à part, le domaine privé de l'établissement national doit être géré discrétionnairement par son propriétaire. Or un autre obstacle était apparu, contenu dans le décret (désormais abrogé) du 11 mai 1953, déjà commenté (11), relatif à la remise aux Domaines, sous certaines conditions, de certains biens de ces établissements. En effet, si, dans notre système, les biens du domaine privé proviennent du domaine national ou sont acquis pour des besoins privés, dans le premier cas c'est à la suite de la cessation de leur utilité essentielle, dans le second pour la gestion d'intérêts privés. Or ce décret du 11 mai 1953, que nous avions qualifié d'illégal, n'en existait pas moins (12). Sa mise en œuvre dépendait de conditions strictes. Il visait les biens « qui ne sont pas utilisables par ces établissements... pour les besoins de leur exploitation commerciale ». Voilà

(10) V. le dépôt d'une question orale avec débat par M. Pellenc au ministre de l'Industrie et de l'Energie, J.O., D.P., C.R., séance du 28 mars 1953, p. 1018.

(11) V. *supra*, 1re partie, n° 140 et n° 164.

(12) Une circulaire du 28 juin 1954, relative à l'aliénation des biens des établissements publics de l'Etat et des entreprises nationales avait été publiée au J.O. des 12-13 juillet 1954, p. 6632. Elle est devenue sans objet depuis l'abrogation du D. 11 mai 1953 par la loi du 3 avril 1955, *préc.*

donc une première limitation à l'ingérence de l'Administration des Domaines. Fallait-il toutefois admettre que les biens du domaine national dont l'utilité essentielle venait à cesser, n'étaient plus utilisables pour l'exploitation commerciale ? Nous ne le pensons pas. Les biens pouvaient parfaitement devenir d'une utilité marginale et tomber dans le domaine privé de l'établissement, sans, pour cela, être appréhendés par les Domaines. Car, seconde limitation de poids exprimée par le décret, il fallait, pour entraîner la mainmise des Domaines sur ces biens des établissements nationaux, que leur « réalisation ne présente pas pour eux d'intérêt pécuniaire »... Ce décret n'aurait pu trouver qu'un champ d'action limité. Car très peu de biens peuvent ne plus présenter d'intérêt pécuniaire. Bien que sans rapports avec l'utilité essentielle, dira-t-on que les terrains superficiaires des houillères, éminemment inutiles à la gestion des intérêts économiques collectifs, devaient être remis aux Domaines par suite de leur absence de liens avec « l'exploitation commerciale » ? Certes non; ils présentent un intérêt pécuniaire : les houillères, en les donnant en fermage, en retirent des profits substantiels et leur aliénation éventuelle ne se conçoit pas à titre gratuit; ces biens ont une valeur marchande. A vrai dire, ce décret aurait trouvé rarement à s'appliquer. Encore cette application était-elle liée à la reconnaissance de la qualité respective des diverses affectations étudiées. Pour notre part, nous ne voyons objectivement, à titre d'exemple, que deux phases d'application de ce décret. En matière de combustibles minéraux, le matériel utilisé par les houillères dans leur exploitation se ressent rapidement des efforts qui lui sont demandés; leur usure prématurée peut entraîner leur inutilité fréquente; leur remise aux Domaines eut pu alors se comprendre. Mais on voit mal quel profit en aurait été retiré par les Domaines. On aperçoit moins encore le relèvement des finances publiques, dans lequel s'insérait ce décret, par le produit de la vente effectuée par les Domaines, puisque, par définition, ces biens ne présentaient plus d'intérêt pécuniaire. Quel particulier cela aurait-il intéressé ? Et, en nous défendant de toute ironie facile, ne pouvait-on imaginer leur rachat par ledit établissement national ? Ce décret tournait au paradoxe et pouvait engendrer des situations ridicules. Toutefois, en matière de gaz et d'électricité, une application en était possible. Prenons

comme nous l'avons fait déjà, un poste de transformation d'énergie électrique. S'il vient à être désaffecté, il tombe dans le domaine privé. Il est alors dépouillé de tous les éléments techniques pouvant être réutilisés ailleurs. Restent les quatre murs, la couverture; la porte blindée est descellée, pour être replacée sur une construction nouvelle. Dans ce cas, évidemment, il n'y a plus d'intérêt pécuniaire, ou du moins, il tend à devenir nul, selon la situation géographique de l'ouvrage. On peut alors concevoir son utilité pour l'administration : il est susceptible de servir de refuge à des cantonniers, plus précisément dénommés désormais agents techniques des Ponts et Chaussées, de resserre à outils en cas de chantier proche, etc. Encore cette « remise » aux Domaines devait-elle être permise par le contenu des cahiers des charges. On voit mal, en effet, en cas de clause de retour à une commune des ouvrages construits par le concessionnaire sur le territoire communal, comment des ouvrages devenus propriété de la commune concédante, pourraient être remis par le concessionnaire au domaine de l'Etat. En définitive, il faut conclure avec M. MALLEVILLE : « Nous avons déjà eu l'occasion de contester la légalité de ce texte, qui porte atteinte au droit de propriété des entreprises publiques, en violation de l'article 2 de la loi du 17 août 1948, en vertu duquel il a été pris. Quant à sa rédaction, elle est fort obscure. S'il est facile de comprendre quels sont les biens devenus inutilisables par l'Electricité de France ou Gaz de France, quels peuvent être ceux d'entre eux dont la réalisation ne présente pas pour les services nationaux d'intérêt pécuniaire ? La « réalisation » d'un bien paraît toujours présenter un intérêt pécuniaire : le terme de « réalisation » n'est pas d'ailleurs usité dans la langue juridique. En vérité, le Gouvernement paraît avoir voulu interdire aux entreprises publiques les aliénations à titre gratuit. Mais il aurait mieux valu demander au législateur de formuler cette interdiction, au lieu d'adopter par décret une disposition qui semble dépourvue de toute efficacité pratique » (13).

(13) G. MALLEVILLE, *L'autorité de l'Etat sur les services nationaux « Electricité de France » et « Gaz de France »*, *op. cit.*, IV : *Les décisions individuelles*, C.J.E.G., 1953, n° 53, *Doct.*, p. 119 et s. (V. p. 128, § c).

348. — En conclusion, les relations entre le domaine privé de l'établissement national et son domaine national s'expliquent par des procédures d'affectation, analogues à celles usitées en matière de domaine public. Alors que les mutations domaniales se définissent en des changements de propriété sans changement d'affectation, les impératifs de la gestion permettent des changements d'affectation sans changement de propriétaire. En cela, pour reprendre une expression de M. Boulouis en l'élargissant, les domaines de l'établissement national ne sont pas sans présenter des ressemblances avec le domaine public (14). Les biens du domaine national peuvent être désaffectés et tomber dans le domaine privé de l'établissement national; des biens du domaine privé peuvent être affectés et s'intégrer au domaine national. Il y a là des changements d'affectation, sans changement de propriété. Mais, au fond, cette ressemblance ne provient pas des domaines eux-mêmes. Elle se rattache à la notion commune, spécifique de tout régime de domanialité quel qu'il soit : la notion d'affectation. C'est l'affectation à telle ou telle utilité qui, en définitive, différencie les domaines public, national et privés de l'Etat (ou des collectivités locales) et de l'établissement national.

§ 2. — LES ASPECTS ACTIF ET PASSIF DE LA CONCLUSION DE BAUX

349. — Par aspects actif et passif de la conclusion de baux, nous entendons les deux opérations utilisées, en fait, dans la gestion du domaine : baux consentis par l'établissement national sur des parcelles de son domaine; baux consentis à l'établissement par des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, sur leurs biens propres. Tout d'abord, il appartient à l'établissement national de louer les éléments de son domaine privé. C'est d'une saine gestion. Aucune disposition particulière ne nous retiendra sur ce point. Ce pouvoir de location n'est, en effet, limité par aucune restriction. On peut citer une décision relative aux houillères. Elle apporte sa contribution à la notion de produit net, spéciale au droit minier. La valeur représentative du

(14) V. *supra*, 1re partie, n° 121.

double produit net annuel, base de fixation du prix à payer par l'occupant minier d'un terrain que ses travaux ont rendu impropre à la culture et dont le propriétaire l'a contraint à acquérir la surface, doit être calculée à l'époque de l'occupation. Lorsqu'il est usuellement pratiqué, sur ces terrains, des soles triennales, le calcul devra être fait sur la moyenne des trois récoltes successives ayant du être réalisées après l'occupation. Ce calcul doit tenir compte des dépenses normales de culture et des déductions pour amortissement du cheptel. Mais la notion de produit net est indépendante de la notion de fermage et il n'y a pas lieu de tenir compte des fermages encaissés par le propriétaire, ni du mode de calcul de ces fermages (15).

350. — En second lieu, l'établissement national peut prendre à bail les biens de tout particulier ou des biens du domaine privé de toute personne publique. Tous les rapports de gestion des établissements nationaux mentionnent des locations sur des locaux à usage d'habitation, par exemple (16). Un cas doit être retenu. Il s'agit de la gestion par l'E.D.F. des usines hydroélectriques non nationalisées. Le Conseil d'Etat a jugé qu'en excluant de la nationalisation les entreprises dont la production annuelle moyenne des années 1942 à 1943 était inférieure à douze millions de kilowatts-heure, la loi du 8 Avril 1946 n'a pas interdit à l'E.D.F. d'assurer, en vertu d'un contrat de location, l'exploitation de ces entreprises (17). Il s'agissait, en l'espèce, de biens du domaine privé de l'Etat. Mais, comme l'indique le

(15) Trib. Civ. Lens, 2 juin 1948, *Houillères du Nord c. Masquelier*, Gaz. Pal., 1948, 2, Tables, *V°* Mines et carrières, n° 1 à 3.

(16) V. Trib. Civ. Seine (Loyers), 19 octobre 1950, *Société Paris-Lambert c. Gaz de France*, Gaz. Pal., 1950, 2, 384. La loi du 1er septembre 1948 est inapplicable aux établissements nationaux de caractère industriel et commercial. S'agissant d'un bail commercial, les demandes en renouvellement de bail et en révision du loyer doivent être jugées dans le cadre d'une location commerciale. Le juge des loyers de la loi de 1948 est incompétent.

En ce sens : C. Appel Poitiers (1re Ch.), 6 janvier 1954, *E.D.F. c. Epoux Ménéghal-Viaud*, 20 janvier 1954; *E.D.F. c. Consorts Getten-Vast-Vimeux*, C.J.E.G., 1954, n° 56, J., p. 22 et s. et la note P. M.; à noter qu'une jurisprudence abondante existe sur cette question.

Comp., en sens contraire, pour la S.N.C.F. : Trib. Civ. Lyon, 20 juillet 1951, *S.N.C.F. c. Verzier*, confirmé par C. Appel Lyon (3e Ch.), 23 novembre 1951, Gaz. Pal., 1952, 1, 94 et la note; et Cass. Comm., 7 décembre 1953, J.C.P., 1954, II, 8031 et la note J.G.L.

(17) Cons. d'Et., 13 mars 1953, *Compagnie des tramways électriques de l'Ariège*. Revue de Jurisprudence de M. J.M. Auby, *in* Rev. Dr. publ., 1953, n° 3, p. 764; deux arrêts du même jour, rapportés aux C.J.E.G., 1953, n° 46, J., p. 26, avec une note M. P., p. 28, reproduisant, *pro parte*, les

commentateur des *Cahiers* de l'E.D.F. : « Il n'est pas besoin de faire remarquer que cette décision vaut non seulement pour ces petites centrales hydroélectriques, mais encore pour toutes les catégories d'usines actuellement placées dans le secteur libre ou qui viendraient éventuellement à l'être dans l'avenir. Elle vaut aussi pour les entreprises de distribution dont les collectivités et établissements publics ont conservé l'exploitation en vertu de l'article 23 de la loi de 1946 ». Peu importe donc le propriétaire. Le Commissaire du Gouvernement, M. Jean Donnedieu de Vabres, avait d'ailleurs conclu sur ce point : ... « il est certain qu'en dehors de la gestion des entreprises qui lui ont été attribuées par la voie des nationalisations, E.D.F. peut, par les procédés du droit commun, achat ou location, acquérir librement d'autres usines (18). La possibilité pour elle d'user de ces procédés est affirmée par l'article 24 de la loi du 8 Avril 1946. Et dès lors qu'E.D.F. les emploie en vue de la production d'énergie, elle ne sort pas de son champ d'action normal »... Et le Conseil d'Etat déclare : ... « il appartient aux dits services non seulement d'assurer la gestion des entreprises d'électricité nationalisées, mais de mettre en œuvre un plan de développement des industries électriques »...; il n'y a aucun « obstacle à ce que l'Electricité de France assure, en vertu d'un contrat de location, l'exploitation d'usines hydroélectriques qui n'ont pas été comprises dans les mesures de nationalisation de l'électricité »... On le voit, la notion de l'utilité essentielle reçoit d'utiles concours et d'appréciables secours de la notion d'intérêts privés, quelqu'en soit le titulaire.

conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Jean Donnedieu de Vabres.

Adde : Réponse du ministre de l'Industrie et du Commerce à la question n° 9650 du 13 novembre 1953 de M. Anthonioz, J.O., D.P., A.N., séance du 9 février 1954, p. 164.

(18) Relevons dans cette proposition un terme impropre : on ne saurait « acquérir » un bien par location.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

351. — Au terme de cette deuxième partie, se trouvent désormais précisés les rapports des différentes notions, auxquelles nous pensons que répondent les diverses masses de biens soumises à l'influence des établissements nationaux. Du fait que certains de ces derniers ont une personnalité distincte de celle de l'Etat, nous avons pu définir les modalités des concours apportés à la notion de l'utilité essentielle par celles de l'utilité publique et des intérêts privés. Chemin faisant, et pour arriver à une étude exhaustive, on a pu remarquer les apports faits dans l'édification du régime général des biens, par les entreprises dont la personnalité n'apparaît pas distincte de celle de l'Etat. Au point où en sont arrivés nos développements, trois lignes de forces peuvent être dégagées : la personnalité de l'établissement national, distincte de celle de l'Etat, a des répercussions sur les biens; la personnalité des différents propriétaires permet de construire un régime de ces biens; cette construction va influer sur la nature de l'établissement national.

1) LES CONSEQUENCES SUR LES BIENS DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX DE LEUR PERSONNALITE DISTINCTE DE CELLE DE L'ETAT

352. — Première constatation, entrevue dans la conclusion de notre première partie et développée dans l'introduction de la seconde, il est prouvé que la combinaison de différentes notions est parfaitement possible. La notion de l'utilité essentielle prend davantage de relief, par l'examen de la consistance et du régime des biens des ensembles complémentaires gravitant dans la sphère d'influence des établissements nationaux. La notion de l'utilité publique, la notion d'intérêts privés, en en approfondissant les conditions d'exis-

tence, permettent d'arriver à un affinement de la notion de l'utilité marginale avec cette dernière. La délimitation des frontières enrichit, sans doute, chacune des deux notions, mais caractérise mieux encore le critère de base du domaine national. Quelle en est l'influence sur l'étude du régime des biens ?

2) LA CONSTRUCTION D'UN REGIME DES BIENS, EN FONCTION DE LA PERSONNALITE DE LEURS PROPRIETAIRES

353. — Une telle construction est rendue possible par la confluence des différentes notions dégagées. Au domaine national, caractérisé par la notion de l'utilité essentielle, on peut désormais juxtaposer le domaine public, défini par la notion de l'utilité publique, et les domaines privés, répondant à la notion d'intérêts privés, quelqu'en soit le titulaire. Traduisant les intérêts privés de l'Etat ou des collectivités publiques, le domaine privé de l'Etat ou de ces collectivités, se complète par le domaine privé des établissements nationaux, extériorisant les intérêts privés de ces derniers. La projection de ces intérêts ou utilités respectifs sur le plan des biens, considérés comme moyens d'action des établissements, nous permet donc de reconnaître quatre domaines différents, sur lesquels les établissements nationaux exercent ou peuvent exercer leur activité : le domaine national, le domaine public, le domaine privé classique et le domaine privé de l'établissement national. Cette tétralogie peut apparaître complexe. Les analyses auxquelles nous nous sommes précédemment livrés, démontrent sa réalité. Mais, jusqu'ici, nous avons conduit cette étude des biens dans leurs relations entre eux, sans préoccupation du cadre juridique dans lequel se meuvent les établissements intéressés. Sans doute, est-il sans intérêt de démonter le mécanisme des entreprises dans lesquelles les cadres préexistants n'ont pas subi de modification. La permanence des institutions juridiques dans de nombreux secteurs nationalisés n'offre, en soi, aucune occasion de recherches originales. C'est le cas des entreprises nationales fonctionnant dans le cadre juridique

de la société anonyme (19). En revanche, lorsque la nationalisation a entraîné la naissance d'institutions nouvelles, l'influence du régime des biens est déterminante sur la gestion; ainsi en est-il de l'établissement public à caractère industriel ou commercial.

3) L'INFLUENCE DU REGIME DES BIENS SUR LA NATURE DE L'ETABLISSEMENT NATIONAL

354. — La construction d'un régime juridique des biens sur quatre assises principales entraîne, à l'égard des établissements nationaux exerçant en tout (cas de l'Electricité de France) ou en partie (cas des Charbonnages de France) leur exploitation sur de telles bases, des conséquences importantes. Les études des régimes respectifs du domaine public et des domaines privés, ont reçu, à la place convenable, les développements nécessaires. Nous ne reviendrons pas, en conséquence, sur les conclusions auxquelles nous avons abouti dans cette deuxième partie; le domaine public et les domaines privés ne doivent pas sortir du rôle que nous leur avons assigné. Le domaine national, au contraire, reste à examiner dans le cadre de l'établissement public de caractère industriel ou commercial. La gestion des intérêts économiques collectifs, assurée dans ce moule rénové par les nationalisations, va se ressentir du régime juridique attribué aux moyens d'action par l'intermédiaire desquels elle s'exerce. Il convient donc d'examiner les conséquences de l'édification du régime des biens sur la nature profonde de l'établissement national. C'est l'objet de la troisième partie de cet ouvrage.

(19) Cette proposition ne doit pas être prise à la lettre. Elle est en effet relative. Elle signifie que du point de vue du régime des biens, l'existence de la société anonyme n'offre à examiner aucun aspect qui ne soit connu. Mais le champ reste bien entendu ouvert à des recherches neuves sur les relations entre la notion de nationalisation et celle de société anonyme.

TROISIÈME PARTIE

Du conflit des intérêts à la nature des établissements nationaux

« La fonction l'emporte ici sur la qualification officielle et la rend vaine ».

(J. Rivero, *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif*, *op. cit.*, n° 20, p. 157).

TROISIEME PARTIE

DU CONFLIT DES INTERETS A LA NATURE DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX

INTRODUCTION.

Titre premier
STATUT ET FONCTION

Chap. 1. — Le statut au secours de la fonction.
Section 1. — *L'établissement public de caractère industriel et commercial et la nationalisation.*
Section 2. — *L'établissement national et la puissance publique.*

Chap. 2. — La fonction modifiant le statut.
Section 1. — *Autonomie et commercialité.*
Section 2. — *La pleine commercialité.*

Titre II
D'UN STATUT ORIGINAL

Chap. 1. — La rénovation des institutions juridiques. La concession.
Section 1. — *La concession au service des établissements nationaux.*
Section 2. — *Le démantèlement de la concession par suite de la nationalisation.*

Chap. 2. — La création d'institutions nouvelles. Le conseil supérieur de l'électricité et du gaz.
Section 1. — *Les attributions du Conseil.*
Section 2. — *La procédure devant le Conseil.*

CONCLUSION

INTRODUCTION

355. — Nous avons désormais délimité les différentes masses de biens selon des critères particuliers. Ces critères sont fonction des propriétaires des biens, considérés *ut singuli*. Ils confèrent à ceux-ci des régimes différents, que nous avons rappelés. Mais, en ce faisant, nous avons procédé à une étude du régime objectif de ces biens (à l'exception de ceux des domaines privés). Ainsi, ce régime objectif est déterminé par l'analyse de l'utilité publique et des intérêts privés. En matière de biens des établissements nationaux, c'est cette « hiérarchie dans les affectations » qu'il fallait, tout d'abord, faire ressortir (1).

356. — L'étude, telle qu'elle s'est poursuivie jusqu'ici, nous a permis de connaître les pouvoirs des établissements nationaux sur ces biens. Pour être exhaustive, elle doit se compléter par l'étude des conséquences, sur les biens, des relations de ces établissements avec les autres personnes que les impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs leur imposent de fréquenter. Cela postule l'examen des droits des tiers sur ces biens. Or, vis-à-vis des tiers, les critères précédemment dégagés et retenus sont insuffisants. Il faut faire intervenir la nature des établissements nationaux et, à travers la nature de ceux-ci, la situation spéciale des tiers. La situation de ces derniers est en effet particulière, en ce sens qu'est un tiers par rapport à l'établissement national celui qui n'aurait aucun rapport ni avec l'Etat, ni avec le personnel, ni avec les consommateurs. Le tripartisme de base de la construction édifiée par le législateur conduit à de telles

(1) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 158, n° 60.

conséquences de principe. La réalité vient heureusement apporter les correctifs nécessaires à l'assouplissement, indispensable à la vie des affaires, réclamé par le fonctionnement des entreprises nationales.

357. — Les droits des tiers vont donc se définir en fonction des trois critères précédents : utilité essentielle, utilité publique, intérêts privés, et en fonction de la notion de la personnalité distincte (de celle de l'Etat) de l'établissement intéressé. Mais cette personnalité s'appliquant, dans le cas qui nous retient, à un établissement public de caractère industriel et commercial, des aspects nouveaux s'offrent à l'examen. Pourquoi sommes-nous en présence d'un établissement public ? Parce que l'activité de l'entreprise considérée impose l'intervention de la notion juridique du service public. Cette qualité l'emporte-t-elle ou doit-elle l'emporter sur celle de commerçant, dérivant du caractère industriel et commercial de l'établissement ? Cela dépend de la combinaison des différents critères étudiés. Aussi l'examen s'impose-t-il de la relation existant entre le statut conféré par la loi et la fonction, esquissée et dégagée jusqu'ici, pour le respect de laquelle l'établissement entre inévitablement en rapport avec les tiers. Cela est l'objet de conflits entre la notion d'établissement public et celle de commercialité, mettant en jeu des intérêts différents.

Il convient, par conséquent, de procéder à l'étude de ce statut et de cette fonction. De là, et le régime des biens en constituant toujours le thème directeur, nous arriverons, par un acheminement graduel, vers des solutions et des institutions originales provenant, d'une part, de la création proprement dite, d'autre part de la régénération, au contact des faits, d'institutions appropriées. Deux titres rendent compte du contenu de cette troisième et dernière partie :

Titre I. — L'étude du statut et de la fonction.

Titre II. — La promesse d'un statut original.

TITRE I

STATUT ET FONCTION[1]

358. — Pour donner une existence juridique aux plus importantes entreprises nationales, le législateur a eu recours à l'établissement public de caractère industriel et commercial. Mais ces établissements industriels et commerciaux sont des établissements publics, avant tout. Cela cadre-t-il avec la fonction des établissements nationaux ? Pour répondre à cette question, il faut rappeler l'évolution subie par la notion de l'établissement public depuis sa naissance, la différenciation effectuée et son application aux entreprises nationales. Les droits des tiers sur les biens dépendront du point de savoir si le cadre juridique prime ou si la fonction économique lui est substituée. D'où deux chapitres :

Chapitre I. — Le statut au secours de la fonction.

Chapitre II. — La fonction modifiant le statut.

(1) Deux documents ont inspiré le présent titre : une consultation délivrée, le 23 octobre 1952, à l'E.G.A. par M. le Professeur G. VEDEL; une étude déjà citée, du même auteur, reprenant, modifiée, ladite consultation sous le titre : *La diffamation commise envers les établissements publics créés par la loi du 8 avril 1946 doit-elle être regardée comme commise envers une « administration publique » ou comme commise envers un « particulier » ?*, publiée aux C.J.E.G., n° 48 de mai 1953, *Doct.*, p. 59 et s. Chaque citation sans références, attribuée à M. VEDEL au cours de ce premier titre, est empruntée à ces documents.

CHAPITRE I

LE STATUT AU SECOURS DE LA FONCTION

Le statut doit être examiné dans son évolution. La notion originaire de l'établissement public s'est, en effet, diversifiée. Elle est un témoin de la transformation de la notion d'Etat elle-même (2). Il y a eu un détachement progressif, du tronc de l'Etat, de cette ramification surgie sous la poussée des faits. Les institutions existantes réclament alors, peu à peu, un changement de leur base juridique, nécessaire pour résoudre le problème des relations entre elles et l'Etat. Le même problème se pose pour l'établissement national, nouveau venu, face à l'Etat. Deux sections doivent être développées :

Section 1. — L'établissement public de caractère industriel et commercial et la nationalisation.

Section 2. — L'établissement national et la puissance publique.

(2) R. Maspetiol et P. Laroque, *La tutelle administrative*, *op. cit.*, p. 7 et suiv.

SECTION I

L'établissement public de caractère industriel et commercial et la nationalisation

Sous cette rubrique, nous envisageons d'étudier successivement l'évolution de la notion d'Etat par rapport aux activités désormais confiées aux établissements nationaux. Cette évolution ayant entraîné une décomposition des cadres juridiques primitifs, il faut, ensuite, dégager les conséquences de cet état de fait par rapport à l'opération de nationalisation intervenue.

§ 1. — L'EVOLUTION DE LA NOTION D'ETAT ET SES CONSEQUENCES

359. — Etudier les conséquences de l'évolution de la notion d'Etat revient à rappeler le déroulement, qui se continue encore sous nos yeux à l'époque contemporaine, de la conception française du service public. La doctrine et la jurisprudence ont donné de ce perpétuel recommencement des analyses précises et précieuses. Et M. MORANGE a pu brosser un tableau en trois épisodes de cette notion en droit public français (1). Notre exposé va tâcher de rendre compte, de façon sommaire, de l'ensemble de la question, en préambule de l'étude du nouveau moule dans lequel ont été coulés les établissements nationaux.

A. — DE LA CONCEPTION ORGANIQUE A LA CONCEPTION MATÉRIELLE DU SERVICE PUBLIC

A l'origine, on se trouve en présence d'une nette séparation entre les activités publiques et les activités privées. Peu à peu, des imbrications naissent, par suite des interventions de l'Etat. La notion originaire subit un forcement, puis éclate.

(1) G. MORANGE, *Le déclin de la notion juridique de service public.* D., 1947, *Chron.*, p. 45.
Adde : J. L'HUILLIER, *A propos de la « crise » de la notion de service public*, D., 1955, *Chron.*, 119.

a) La séparation de l'activité publique et de l'activité privée

Notre intention n'est pas de refaire l'historique de cet aspect du droit administratif. Des travaux classiques et définitifs n'ont pas à être modifiés. Ils peuvent, tout au plus, être complétés. D'ailleurs, un tel exposé déborderait manifestement le cadre d'ensemble de notre étude. On sait que la conception organique du service public a, tout d'abord, prévalu. A cette époque, le secteur public et le secteur privé pouvaient être clairement délimités.

1. L'homogénéité de l'administration publique

360. — La qualité d'administration publique appartient, à l'origine, à tout organe, personnalisé ou non, qui s'intègre dans l'Administration, « conçue comme un ensemble hiérarchique de fonctionnaires exerçant les prérogatives de la puissance publique à des fins d'intérêt général ». Mais la notion de puissance publique se trouve progressivement en butte aux attaques de l'école du service public, dont l'arrêt *Blanco* nourrit la doctrine (2). Le service public paraît la base du droit administratif, en ce sens qu'est un service public, « l'entreprise placée sous la direction des gouvernants et dont le fonctionnement est assuré par un personnel purement administratif », écrit M. Morange. A la notion de service public organique, correspond l'existence du service public administratif. Tout organisme ne répondant pas à cette définition n'est pas administratif, n'est pas une administration. Les tribunaux statuent en ce sens. Les conséquences sur les moyens d'action employés par ces organes sont caractéristiques : l'expropriation est un mode d'acquisition normal; les règles de la comptabilité publique protègent les deniers publics; celles de la domanialité publique, les biens du domaine public; le régime des travaux publics s'attache à la construction, l'aménagement, l'entretien des immeubles. Mais les faits ne peuvent se soumettre à un régime aussi homogène. Des activités nouvelles apparaissent avec l'exploitation des sources d'énergie : vapeur, gaz, électricité, notamment. Chemins de fer, compagnies gazières et électriques vivent de la vie des affai-

(2) Cons. d'Et., 8 février 1873. *Blanco*, Rec., 1er supplément, p. 61, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement David.

res. Mais leur champ d'action est vaste; les besoins satisfaits ou à satisfaire, à l'échelle de la collectivité publique. Déjà, il apparaît à cette époque que le régime de la puissance publique n'est pas applicable dans son intégralité. En regard, le seul droit de la richesse ne peut imposer son point de vue. Le remède juridique est l'avènement de la concession. Toutefois, l'administration n'est pas cantonnée dans son rôle primitif. Avec l'instauration de l'entreprise concessionnaire, l'administration est amenée à prendre directement en mains l'exploitation de certaines activités normalement dévolues à l'initiative privée. La pureté originelle de la notion organique de service public est atteinte. D'une part, l'administration représente organiquement les manifestations de la puissance publique et, par ailleurs, en vient à assurer la gestion d'activités relevant de la production et de la circulation de la richesse. D'autre part, elle tend à confier ou à mettre en œuvre, en faveur d'autres personnes qu'elle-même, des prérogatives de puissance publique, que le droit de la richesse demeurait impuissant à remplacer. C'est à une conception semi-organique et semi-matérielle de la notion de service public, que l'on arrive. Le concessionnaire de service public n'est pas, en effet, un organe de l'administration, puissance publique. Il faut donc brosser brièvement un tableau de sa situation.

2. La position du concessionnaire

361. — Face au bloc homogène formé par l'administration, la concession de service public s'exerce par une personne privée accomplissant, dans ce cadre juridique, des tâches d'intérêt public. Les entreprises privées d'intérêt général ne se confondent pas avec l'organe administratif. Le service public géré par le concessionnaire l'est par l'intermédiaire ou en fonction d'un contrat avec une autorité publique concédante. Mais les cocontractants ne sont pas les deux visages d'une seule personne. Ce sont deux personnes distinctes. Elles ont entre elles des relations étroites de collaboration. Et les biens sur lesquels s'exercent leurs prérogatives respectives, les moyens d'action de toutes sortes employés pour la gestion, les procédés de puissance publique mis par le concédant à la disposition de son concessionnaire, tout cela, nous le savons du reste par nos recherches précédentes, n'identifie pas les

deux parties contractantes (3). L'ensemble de ces relations n'empêche cependant pas, comme l'écrit M. VEDEL, qu'il est « de l'essence de la concession de service public que le concessionnaire dont la personnalité, les intérêts et l'organisation sont distincts de ceux de l'administration, ne peut être regardé comme partie intégrante de celle-ci ». Sans doute, il est des cas-limites, aux frontières de la conception organique du service public. Et l'on a pu rappeler l'exemple des chemins de fer de l'Etat, dont certains auteurs affirmaient leur identification avec l'Etat, puissance publique. Ces errements se sont d'ailleurs manifestés très longtemps; on a pu voir s'opposer la doctrine, à propos du refus de certains concessionnaires de distribution d'énergie électrique, de considérer les compagnies de chemins de fer comme pouvant bénéficier des réductions que l'article 12 du cahier des charges-type les oblige à consentir aux services publics de l'Etat (4). Il n'est pas de meilleur exemple des conflits susceptibles de se produire dans un domaine et à une époque où le passage de la notion organique à la notion matérielle de service public engendrait le doute et les oppositions doctrinales. La position du concessionnaire en tant que tel était, quoi qu'il en soit, sans équivoque au départ; les flottements postérieurs ne sont que le reflet de la poussée des faits sur les conceptions juridiques. L'apparition des interventions de l'Etat dans des domaines où, par sa nature, il n'avait antérieurement que faire, amène à un nouveau développement des prises de position sur le terrain juridique.

b) *L'apparition des interventions de l'Etat*

L'apparition des interventions de l'Etat sous forme, par exemple, de la régie ou de la concession, dans des domaines

(3) M. WALINE, *Traité cité*, p. 380 et s. : *Le concessionnaire de service public.*

(4) V. : *Les chemins de fer sont des services publics pour l'application de l'article 12*, par C. B., *in* l'Electricien, n° 1684 du 15 mai 1938, p. 234 et : *Les Chemins de fer sont-ils des services publics pour l'application de l'article 12 ?*, par J. F., *in* l'Electricien, n° 1685 du 1er juin 1938, p. 256. Ce dernier auteur cite un arrêt du Conseil d'Etat du 22 mars 1918 : « Considérant que les Chemins de fer de l'Etat ne sauraient, en raison du caractère industriel de leurs opérations et de l'assimilation avec les compagnies concessionnaires, qui résulte pour eux, au point de vue de leur exploitation, de l'ensemble des disposition de la loi du 13 juillet 1911, être regardés comme constituant des établissements publics ».

Adde : Les chemins de fer de l'Etat sont-ils une administration d'Etat ? Etude non signée à la Rev. Conc., 1913, p. 217.

nouveaux pour lui, va entraîner un mûrissement de la notion de service public. Ce dernier, en élargissant son domaine d'action, va se ramifier, s'amplifier, pour en arriver, en définitive, à présenter un aspect sans rapports précis avec sa conception d'origine.

1. La puissance publique et les nécessités économiques

362. — Le dynamisme des activités du droit de la richesse va entraîner insensiblement l'Etat à déborder son rôle primitivement confiné au « gouvernement des hommes ». En prenant désormais progressivement parti dans « l'administration des choses », la notion d'Etat va se prostituer et perdre de sa vigueur primitive. « La théorie de l'Etat, puissance publique, de l'Etat souverain, a écrit M. LAROQUE, ne s'harmonise plus avec la conception d'un état entrepreneur de transports, de distribution de gaz ou d'électricité » (5). Il se trouve que, pour exercer ou faire exercer des activités économiques, le législateur a employé tout naturellement l'institution juridique caractérisant le service public personnalisé : l'établissement public (6). Ce dernier, à l'origine, est étroitement lié à la notion organique de service public: ses deniers sont publics, leur maniement est soumis aux règles de la comptabilité publique, ses biens échappent à tout procédé d'exécution forcée, ses agents sont fonctionnaires, la tutelle administrative est étroite, etc. Il y a une opposition fondamentale entre cet établissement public et les personnes privées que sont les concessionnaires. Or, l'Etat, au début, en adoptant cette forme d'institution juridique va se trouver en face de contradictions sans issue : faire fonctionner des organismes économiques par des procédés d'organismes administratifs. Les services publics, à la base de ces activités, voient donc leurs principes se dissocier. A la notion de service public administratif, va se juxtaposer, en s'en détachant, la notion de service public à caractère industriel et commercial. L'évolution de la notion s'amplifie. Les conceptions se clarifient. Au service public administratif correspond l'analyse de la notion organique : le caractère public affecte un organisme. Au service public de caractère industriel et commercial correspond l'analyse de la

(5) P. LAROQUE, *Les usagers des services publics industriels et commerciaux*, *op. cit.*, p. 2.
(6) M. WALINE, *op. cit.*, p. 245 et s.

notion matérielle : le caractère public affecte une « fonction », une « gestion » (7). De la notion organique, on arrive à la notion matérielle. L'évolution est achevée avec la théorie du service public virtuel, lancée par M. LAROQUE, et développée et admise avec M. CHENOT (8). Mais de telles révolutions ne vont pas sans entraîner des conséquences en profondeur. On ne peut impunément faire jouer aux institutions des rôles sans rapport avec leurs qualités essentielles.

2. Les conséquences du renouvellement des critères

363. — Les paradoxes paraissent abonder, lorsque l'on se livre à une comparaison des faits et des principes. Le renouvellement des critères était nécessaire. Cette nécessité a fait la loi implicite du système. En même temps, elle a entraîné un forcement des cadres d'origine, qui les a définitivement altérés. Parmi des éléments nombreux au soutien de cette proposition, nous retiendrons un trait relatif aux concessionnaires; en l'espèce, il s'agit d'une concession d'électricité. On en est, en effet, arrivé à ce que les services publics industriels et commerciaux sont exercés par des particuliers, à qui la puissance publique apporte le concours de ses prérogatives de droit public. Il y a un mélange et une confusion des pouvoirs. Mais, en définitive, cet entrepreneur de service public ne reçoit qu'exceptionnellement le bénéfice de droits de puissance publique. Il est, en effet, un entrepreneur privé, son activité est une activité privée. Il peut bien établir des règlements organiques : il s'agit de règlements privés; et, cependant, la collectivité des usagers y est soumise ou est destinée à l'être (9). Où est la notion primitive ? A l'origine, la distinction classique des actes d'autorité et des actes de gestion avait rendu compte de tout. Mais c'était un critère de compétence, essentiellement. Peu à peu, il fallait arriver à désencombrer les tribunaux administratifs, car la notion de service public s'étendait démesurément. Rendant compte de cette évolution, M. MATHIOT a pu enseigner le passage de l'une à

(7) M. WALINE, *Vicissitudes récentes de la notion de service public*, Rev. adm., 1948, n° 5, p. 23.

(8) On en trouvera l'exposé et les références dans la préface donnée par M. WALINE au J. Cl. Adm. et intitulée : *Situation actuelle du droit administratif en France*, p. 11 et s. (*a* - Le service public).

(9) Cons. d'Et., 5 novembre 1937, *Union hydroélectrique de l'Ouest-Constantinois*, S., 1938, 3, 65, avec la note de M. P. LAROQUE.

l'autre conception sous le nom de « l'invincible distinction des actes d'autorité et des actes de gestion », pour arriver à détacher la gestion privée des services publics 10). La compétence judiciaire se développa, dès lors, régulièrement et trouva son achèvement dans le cadre des services publics industriels et commerciaux.

Ce qui s'est produit, en définitive, c'est un éclatement de la notion de service public. Les causes et les conséquences sont peut-être réversibles en ce domaine. Le renouvellement des critères sous la nécessité des faits semble, à notre avis, avoir cependant eu pour principale conséquence la désintégration de cette notion. L'inverse ne paraît pas devoir être affirmé. Parallèlement, la notion d'établissement public s'est modifiée. En exerçant sur le contenu une pression toujours plus forte, consécutive à inclusion d'activités nouvelles, le contenant n'a pu maintenir son enveloppe d'origine. Les établissements publics de caractère industriel et commercial ont proliféré. Pour reprendre une expression de M. VEDEL, « la doctrine déconcertée et n'ayant plus l'usage des définitions traditionnelles a dû enregistrer le fait ». La notion d'établissement public, qui personnifie un service public, a suivi fidèlement l'évolution de la traduction renouvelée de ce service public. Il faut, dès lors, la caractériser.

B. — Du caractère générique de la notion d'établissement public

Les réactions en chaîne sur la notion d'établissement public, de l'éclatement de celle du service public, sur laquelle doctrine et jurisprudence avaient voulu édifier le droit administratif français, doivent être rappelées. Une telle analyse est indispensable à l'étude à entreprendre des rapports de la notion de commercialité avec celle d'établissement public, face aux établissements nationaux et aux masses de biens sur lesquelles ils exercent leur gestion. Il convient de rappeler l'altération, puis la crise de la notion.

(10) A. MATHIOT, *La responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique.* Cours de doctorat cité (1re partie, chapitre 2, section 5).
Adde : l'étude de M. F. LUCHAIRE, *préc. : Le statut des entreprises publiques,* D. S., 1947, n° 7, p. 253 et s.; n° 8, p. 303 et s.

a) *L'altération de la notion d'établissement public*

364. — Toutes les caractéristiques permettant de définir un établissement public ont, peu à peu, été repoussées et n'ont pas trouvé à s'exercer avec l'apparition de nouvelles activités, nées à la vie juridique sous cette forme. Il n'existe pas de définition de l'établissement public, malgré ou bien plutôt à cause de leur multiplicité. Et M. WALINE enseigne désormais que « la notion d'établissement public est une notion générique plutôt que spécifique » (11). Cet auteur a montré que les différences relevées entre les établissements publics tiennent, d'une part, aux particularités de leur régime juridique et, d'autre part, à une graduation dans leur décentralisation. En réalité, le régime de droit public s'est progressivement effacé. Il en est résulté une imprécision en apparence regrettable. En fait, l'avantage de cette situation nouvelle a été de faire apparaître que le droit administratif n'était peut-être pas polarisé par la seule notion de service public. Cette première constatation laissait pressentir la crise contemporaine de cette branche du droit, dont les nationalisations font apparaître l'ampleur par la difficulté, décrite plus loin, de les faire entrer dans ces cadres préétablis.

365. — Les plus récents travaux des maîtres du droit public français font apparaître avec acuité la faillite de l'école du service public. Et la constatation du fait que la notion d'établissement public est essentiellement générique prouve l'impossibilité, désormais acquise, de définir avec certitude et cette notion et celle de service public. Il n'y a pas eu progrès du droit, dans cette optique, car la science juridique s'est trouvée en défaut d'imagination et n'a pas su traduire, au plan des techniques, la réalité économique et sociale de l'époque actuelle. Dans le foisonnement des créations d'établissements et de services publics, l'altération des principes s'est, à coup sûr, consommée. On peut alors se demander où en est la notion d'Etat elle-même. La décentralisation effectuée depuis plusieurs décades n'a pas entraîné, à première vue, un affaiblissement de son autorité, puisque son rôle de tuteur a pris de l'extension. Mais cette dernière est démesurée; et son

(11) M. WALINE, *op. cit.*, p. 256.

efficacité est en rapport inverse de l'accroissement de ses charges. M. MATHIOT a pu rappeler l'illusion de l'autonomie accordée aux services décentralisés (12) : « L'activité administrative forme un bloc, que l'organisation plus ou moins libérale d'une répartition des compétences conforme à la théorie décentralisatrice ne saurait complètement dissocier : dans cette activité administrative, l'Etat, même en régime décentralisé, conserve le rôle essentiel ». Nous pensons que cette proposition définit clairement le champ d'action de l'Etat-tuteur, mais elle doit demeurer limitée, comme l'entend lui-même l'auteur, aux activités et aux intérêts dont l'Etat a, en sa qualité de tuteur, la charge directe. Il y a, en effet, plusieurs espèces d'établissements publics, services publics décentralisés. L'autonomie qui leur est accordée, peut n'être pas réelle pour nombre d'entre eux. Cela ne saurait être généralisé. Car nous verrons, plus loin, les conséquences de l'autonomie accordée par le législateur aux dernières espèces créées et dénommées établissements publics. L'altération de la notion d'établissement public conduit ainsi à une alternative : ou bien nous sommes toujours en présence de tels établissements, mais l'évolution subie a vidé de leur substance leurs principes originaires; ou bien les organismes baptisés de ce nom ne sont plus, par suite de l'annihilation de ces dits principes, des établissements publics. Il y a donc une crise, dont il faut établir « les aboutissants », après en avoir désormais rappelé « les tenants ».

b) *La crise de la notion d'établissement public*

L'altération sur laquelle nous venons d'insister a abouti à une crise. Celle-ci s'étale, matériellement parlant, dans tous les ouvrages spécialisés de droit administratif et des monographies particulières lui ont été consacrées. M. DRAGO, notamment, a diagnostiqué les crises de cette notion (13). Des remèdes ont été proposés. Il semble actuellement possible d'en apercevoir les premiers effets.

(12) A. MATHIOT, *Note préc.*, ss. Cons. d'Et., 29 mars 1946 (3 arrêts), S., 1947, 3, 73 (§ 1-II-B).

(13) R. DRAGO, *Les crises de la notion d'établissement public, préc.*, avec la préface de M. WALINE. Editions Pédone, Paris, 1950.

1. La lucidité des analyses doctrinales

366. — De nombreux représentants de la doctrine ont analysé la notion de service public et celle d'établissement public, dans leur actuelle formulation. Les causes de la décadence du principe d'origine ont été remarquablement rappelées par MM. Mazeaud et Vedel, dans une étude concise offrant un raccourci de la doctrine contemporaine (14). Les exigences de la répartition des compétences, dont nous avons rappelé l'évolution, ont abouti à « la relégation au rang d'exceptions, de règles cependant indéniables ». La notion de service public est apparue à la fois trop étroite et trop large pour assurer l'unité du droit administratif. La crise est née de là. Certains l'ont constatée et décrite. MM. Duez et Debeyre estiment qu' « il faut distinguer l'établissement public de l'établissement à caractère industriel ou commercial » (15). M. Vedel analyse, par ailleurs, beaucoup plus précisément les faits (16). Il enseigne : « Il n'y a pas d'unité de définition de l'établissement public » et « il n'y a pas davantage unité de régime juridique des divers établissements publics »; « Si on essaie, malgré tout, de relever ce qui est commun à tous les établissements publics, on ne trouve guère que trois éléments : le fait que tout établissement public a la personnalité morale, le fait que l'activité de l'établissement public se rapporte à un objet d'intérêt général et le fait que l'Etat exerce un contrôle plus ou moins étendu, plus ou moins défini, sur le fonctionnement de l'établissement public. Or ces trois éléments ne sont pas susceptibles de fournir une véritable définition de l'établissement public, pour la raison qu'ils sont communs à l'établissement public et à l'établissement d'utilité publique ».

On aperçoit, à la suite de ces données, que le critère organique du service public ayant cédé devant le critère purement matériel, il manque un lien assez ferme pour caractériser la notion d'établissement public. La lucidité des analyses

(14) L. Mazeaud et G. Vedel, *La cession des droits d'une association syndicale concessionnaire d'un canal d'irrigation, préc.*, C.J.E.G., 1951, n° 26, p. 264 et s. (V. le § A : Etablissement public et service public).

(15) P. Duez et G. Debeyre, *op. cit.*, p. 168.

(16) G. Vedel, *Cours de droit administratif de deuxième année de licence en droit à la Faculté de Droit de Paris.* Polycopie du cours 1951-1952, pp. 673, 674, 675 (sous le titre : La décomposition de la notion d'établissement public).

doctrinales ne suffit toutefois pas à procurer le remède indispensable. Déjà, en 1947, M. MORANGE, après avoir décrit le déclin de la notion juridique de service public, n'entrevoyait une solution définitive que dans l'adoption de critères nouveaux. Il appelait de ses vœux l'adoption ou le retour aux conceptions organiques du service public : « le service public doit retrouver son rôle fondamental, grâce à une conception purement organique, dans un Etat juridiquement reconstruit. Là, comme ailleurs, les conceptions matérielles, par nature vagues et imprécises, ne peuvent s'introduire dans le droit positif sans le dégrader. Elles doivent simplement constituer la « nappe sous-jacente » où le droit positif puise son inspiration ».

2. Le retour aux conceptions organiques

367. — Il semble qu'un désir de pélerinage aux sources se manifeste dans un secteur de la doctrine de droit public. On pourra n'y voir qu'un retour de l'influence de l'Ecole de Toulouse, ou la reconnaissance de la permanence des idées de HAURIOU, manifestée par ses descendants spirituels. M. MATHIOT l'a enseigné et ses écrits en témoignent (17). M. VEDEL, plus explicite encore, se place dans ce courant. Pour lui, on a « sacrifié les principes les plus sûrs du droit français, en fondant le droit administratif sur une notion inconnue de notre tradition et de nos textes constitutionnels, attachés aux critères formels et organiques, distinguant les procédures et les organes législatifs, exécutifs et judiciaires, mais étrangers à la notion matérielle du service public » (18). Si la doctrine cherche à remonter le courant, dans la période contemporaine, c'est qu'à l'expérience les critères proposés n'ont pas donné les résultats que l'on en attendait. Or il est du plus grand intérêt d'arriver à des conceptions simples et précises, en harmonie avec les principes dominants du droit français. Au risque de lasser par des citations nombreuses et longues, il convient cependant de rappeler les manifestations doctrinales dernières en date. M. RIVERO a flétri « l'actuelle indé-

(17) Bien qu'en matière de responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique, les conceptions organiques puissent, à notre avis, n'être pas définitives. V. la *note préc.* de M. MATHIOT.

(18) G. VEDEL, Note d'observations ss. Cons. d'Et., 23 janvier 1953, *Audouin*, J.C.P., 1954, II, 7916.

Adde : Note de M. VEDEL ss. Trib. Confl., 26 mai 1954, *Sieur Moritz*, J.C.P., 1954, II, 8334 (§ VIII).

termination du concept » de service public. « Au sens organique, écrit-il, il n'offre plus d'intérêt juridique véritable, dès lors que les « services publics » sont soumis à des régimes de droit totalement différents, et ne fournit plus qu'une expression commode pour désigner les diverses entreprises des personnes publiques » (19). Et M. VEDEL, développant sa pensée, a fait nettement apparaître, lui aussi, sur quelles bases il convenait de repenser désormais les relations entre l'Etat, puissance publique et la floraison de services publics, et parmi eux les entreprises nationales ayant à en gérer.

« Bien des faux problèmes disparaitraient, écrit l'auteur, si l'on adoptait de l'activité administrative un critère fondé tout simplement sur les deux idées de pouvoir exécutif et de puissance publique » (20). A l'occasion de nos développements antérieurs, nous avons tenté d'isoler ce qui précisément, dans l'étude du régime des biens dont nous poursuivions l'étude, devait être la part de la puissance publique. En faisant apparaître, au plan des techniques, le concours apporté par la notion de l'utilité publique à celle de l'utilité essentielle, on a montré que le régime de la puissance publique intervenait, mais à titre de secours seulement. L'évolution retracée jusqu'ici, depuis le début de cette troisième partie de l'ouvrage, a pu paraître, à première vue, s'écarter de l'étude des biens proposée. En fait, elle est un préambule indispensable à la compréhension du jeu des notions d'établissement public et de commercialité, retrouvées dans l'établissement public de caractère industriel et commercial. C'est, en effet, à des institutions en pleine crise que le législateur a eu recours pour donner un revêtement juridique aux nationalisations effectuées. Au milieu de ce monde en fusion, dont il fallait connaître les tenants et aboutissants, on commence à voir poindre un élément rénovateur, par la réhabilitation des concepts organiques. Et, dès lors, il nous appartient de parfaire, dans cette optique, la construction du régime des biens des établissements nationaux, en dissociant les apports respectifs des personnes morales engagées dans l'expérience des nationalisations. « L'idée de puissance publique, conclut M. VEDEL, justifie le particularisme du droit administratif et permet enfin de présenter le régime

(19) J. RIVERO, *Existe-t-il un critère du droit administratif ?* Rev. dr. public, 1953, n° 2, p. 279 et s.
(20) G. VEDEL, *Note préc.* au J.C.P., 1954, II, 7916.

juridique des services publics industriels et commerciaux, celui des entreprises nationales, celui des contrats privés de l'administration, celui du domaine privé, autrement que comme des exceptions inexplicables » (21).

§ 2. — LA SURVENANCE DES NATIONALISATIONS DANS UN REGIME DECOMPOSE

Le retour aux conceptions organiques parait donc s'opérer. Mais il ne faut pas s'obnubiler sur son degré d'efficacité. Pour l'instant, on est au plan des prises de position doctrinales. Or les nationalisations sont nées et se développent dans un climat qui n'est pas près d'être purifié dans son intégralité. Il faut donc faire apparaître les conditions réelles dans lesquelles le législateur a placé ses créations et chercher un remède aux maux dont souffrent les créatures, par l'analyse de leur structure juridique. Seule une étude ainsi conduite peut faire ressortir la situation des biens des établissements nationaux dans le monde des affaires, dont leur gestion exige la fréquentation.

A. — La collation d'un cadre inadapté

368. — En attribuant aux entreprises nationales du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux, notamment, la qualité d'établissement public à caractère industriel et commercial, le législateur leur a conféré un cadre inadapté aux exigences de la gestion des intérêts économiques collectifs (22). Les nationalisations ont, dans ce cas, entraîné une extension de la notion générique d'établissement public, extension telle que le nouvel organisme ne semble plus devoir répondre au cadre utilisé.

(21) G. Vedel, *loc. cit.*

(22) V. l'*Inventaire de la situation économique de la France* (annexes III-L et III-M, pp. 506 à 513), donnant la liste des établissements de ce genre, rapporté, en extraits, dans les documents du D.S., 1948, n° 6, p. 214.

On trouvera dans la proposition de loi de M. Armengaud, publiée au D.S., 1951, n° 1, pp. 1 à 8, des éléments à ce sujet, ainsi que les références aux propositions, rapports et avis cités par l'auteur.

a) *L'extension de la notion générique* (23)

Le premier résultat de l'emprunt fait par le législateur à la notion d'établissement public a été de créer un nouveau genre : l'établissement public de caractère industriel et commercial. Mais le statut ainsi conféré à nos établissements se heurte à la mission qui leur est confiée. Leur fonction ne semble pas pouvoir être réduite au cadre choisi.

1. Une nouvelle catégorie spécifique

369. — Une nouvelle espèce d'établissement public est née. Il importe d'en déterminer les caractères, le régime de l'établissement devant, en principe, réagir sur les moyens d'action matériels à sa disposition. On peut se demander si ce principe garde ici toute sa valeur. Dans la mesure où le nouveau venu ne présente pas un caractère défini avec netteté, peut-être faut-il rechercher, à travers les moyens d'action dont il dispose, un indice de sa nature profonde. La logique, traditionnellement employée comme procédé de recherche, trouve, en effet, des limites en notre matière. La suite de l'étude fera apercevoir les difficultés du problème (24). Les auteurs ont, en grand nombre, isolé le nouvel organisme de l'ensemble des services publics personnalisés existants. MM. Duez et Debeyre, étudiant la décentralisation par services, écrivent : « La décentralisation par services nous place... en face des établissements publics, et aussi depuis la Libération, des établissements nationalisés, qui ont une physionomie propre ne rappelant pas le type classique de l'établissement public » (25). Et ils en entreprennent une étude séparée, sous le titre : « L'établissement nationalisé » (26). M. de Laubadère procède, dans le même esprit, à une scission de son étude d'ensemble des établissements publics (27). C'est dire

(23) Ch. Blaevoet, *Les services et les établissements publics à caractère industriel et commercial*, D., 1947, *chron.*, p. 73.
Du même auteur : *Personnes privées et personnes publiques; Objectivité du droit public français*, J.C.P., 1950, I, 889.
Adde : R. E. Charlier, *La notion juridique de service public industriel ou commercial*, J.C.P., 1955, I, 1210; *Le régime complexe des services publics industriels ou commerciaux*, J.C.P., 1955, I, 1220.
(24) V. *infra*, 3e partie, n° 433 et 461, *in fine*, 462.
(25) P. Duez et G. Debeyre, *op. cit.*, n° 246, p. 158.
(26) *Eod. loc.* Section 2, pp. 171 à 173.
(27) A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1953, p. 579 et s.

qu'une nouvelle catégorie spécifique existe. Mais cet organisme est-il assez caractérisé pour faire éclater la notion générique à laquelle il est rattaché ?

370. — Dès l'origine, certains auteurs ne l'ont pas admis. M. MESTRE, notamment, a pensé que les établissements publics à caractère industriel et commercial étaient, avant tout, des établissements publics. Au lendemain des nationalisations, l'auteur écrivait : « L'instrument juridique dont s'est servi le législateur pour réaliser les nationalisations n'a été ni la société commerciale courante, ni l'entreprise d'économie mixte concessionnaire de service public ; il a préféré recourir à une forme administrative, déjà éprouvée, celle de l'établissement public » (28). M. MESTRE a progressivement précisé sa pensée, en l'affermissant. En reconnaissant la réalité du caractère industriel et commercial du nouvel organisme, il n'en affirme pas, pour autant, la primauté. Pour lui, l'E.D.F. et le G.D.F., notamment, sont « qualifiés par la loi de nationalisation d'établissements publics et constituent à ce titre des organismes intégrés à l'administration générale» (29). Il nous semble que cette analyse est logique, venant de M. MESTRE. Elle correspond, en effet, à sa qualité de « traditionaliste impénitent », comme il aime à le rappeler lui-même (30). L'éminent auteur a toujours éprouvé « les plus grandes répugnances à admettre, en dehors des textes impératifs, l'exactitude de doctrines qui, bouleversant les catégories juridiques les mieux assises, risquent d'introduire incertitude et chaos dans la terminologie classique » (31).

371. — Les faits ne se contentent pas des cadres préétablis. Dès 1946, M. BLAEVOET mettait en doute l'exactitude juridique de la dénomination officiellement attribuée aux établisse-

(28) A. MESTRE, Préface de l'ouvrage de M. Ch. BLAEVOET, *Les services publics industriels ou commerciaux et les responsabilités qui en découlent*. Imprimerie administrative centrale. Paris, 1946.

(29) A. MESTRE, *Dénonciation des contrats de fourniture de gaz et d'électricité et compétence*, Génie civil, 1950, n° 19, p. 374. *Comp.: Arbitrage et nationalisation*, Génie Civil, 1949, p. 348.

(30) A. MESTRE, Préface à l'ouvrage précité de M. P. TESTE : *Les services publics de distribution d'eau, de gaz et d'énergie électrique.*

(31) A. MESTRE, Note, *in fine*, ss. C. Appel Chambéry, 27 juin 1949, *E.D.F. c. Sagoperas*, S., 1949, 2, 181.

ments nationaux (32). Car le problème s'avérait d'importance. Et M. RIPERT l'avait posé en ces termes : « L'activité commerciale est une activité intéressée; or la personne morale publique exerce, en principe, une action désintéressée; il semble donc impossible qu'elle ait la prétention de faire le commerce ». Et l'auteur, rappelant les brèches ouvertes en grand nombre dans ce principe, en arrivait à l'étude des entreprises nationales, qui, pour lui, n'en sont pas moins des entreprises de l'Etat (33). Il est bien évident qu'en matière d'établissements publics, le principe est l'inapplicabilité des règles du commerce. Cela a été rappelé à propos d'un litige mettant en cause la Société Nationale de vente des surplus (34). Ces conceptions restrictives ont été entérinées par une certaine partie de la jurisprudence, qui a vu dans les entreprises nationales de pures administrations publiques. Il est curieux de constater que de semblables thèses ont été admises et des décisions rendues, à propos de procédures de diffamation lancées par les établissements publics de caractère industriel et commercial du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux. Il s'agissait de savoir si la diffamation devait être considérée comme commise, au sens de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (35), envers une administration publique (article 30 de la loi) ou envers un particulier (article 32). La Cour d'Appel de Montpellier juge, le 5 février 1952, qu'il y a eu « diffamation publique envers une administration publique », à propos des Houillères du Bassin d'Aquitaine (36). Et la Cour d'Alger, dans une affaire où l'E. G. A. était appelant prononce, après avoir analysé les dispositions du décret du 5 juin 1947, adaptant à

(32) Ch. BLAEVOET, *Les services publics industriels ou commerciaux et les responsabilités qui en découlent, op. cit.*, p. 18.

(33) G. RIPERT, *Traité élémentaire de droit commercial, op. cit.*, n°s 262 à 266.

Adde : F. LUCHAIRE, *op. cit.*, 2e partie (§ 1, 1°, *a*, *b*, *c*).

(34) A. PEYTEL, *Les établissements publics et les usages commerciaux*, à propos du jugement du 12 janvier 1948 du Trib. Comm. Seine, Gaz. Pal., 1948, II, *Doct.*, p. 62.

(35) L. 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. Bull. des Lois, 12e S., B. 367, n° 10.850.

(36) C. Appel Montpellier, *Houillères du Bassin d'Aquitaine c. Pellissier et autres*, 5 février 1952 (inédit).

Nous avouons ne pouvoir concilier cet arrêt avec un second rendu, peu après, par la même Cour, le 19 mars 1952, aux termes duquel le G.D.F. est « une entreprise à laquelle la loi du 8 avril 1946 a attribué la qualité de société industrielle et commerciale privée ». S'agit-il d'un revirement de jurisprudence ? (V. l'attendu de cet arrêt *in* Cass. Crim., 23 juin 1954, *préc.* J.C.P., 1954, II, 8361).

l'Algérie la loi du 8 avril 1946 : « Attendu que, de l'ensemble de ces dispositions, se dégage le caractère de service public de l'E. G. A., entreprise nationalisée dans l'intérêt public, établissement utile au service public; en conséquence : véritable administration publique » (37). Cette thèse est-elle fondée ? Cette question est primordiale; on aperçoit, en effet, la portée de la réponse à intervenir sur le régime des biens de ces établissements. Or, semble-t-il, des dispositions aussi tranchées ne sauraient être définitives. La nouvelle catégorie spécifique a, en effet, entraîné l'imprécision supplémentaire de la notion-repère.

2. L'imprécision supplémentaire de la notion-repère

372. — Nous entendons par notion-repère celle d'établissement public, notion générique à l'intérieur de laquelle sont venus s'intégrer les établissements nationaux. Or cette notion, soumise à une crise certaine, ne s'est pas relevée du nouveau coup porté par les nationalisations. Celles-ci, aux dires de MM. Vedel et Mazeaud, « offraient, pris sur le vif, l'exemple d'une non-coïncidence entre le régime et le droit administratif d'une part, et le service public de l'autre. En effet, l'ensemble des opérations de nationalisation, antérieurement à l'existence de tout service public, est régi par le droit administratif et s'analyse comme la mise en œuvre d'une variété de l'expropriation pour cause d'utilité publique, institution-type du droit administratif. En revanche, le fonctionnement des entreprises nationales qui, au moins dans la plupart des cas, gèrent un service public est, pour sa plus grande part, régi par les règles du droit privé, en particulier du droit commercial » (38). De telles conséquences n'étaient pas pour dénouer la crise de la notion-repère. Face aux conceptions restrictives, favorables à la reconnaissance de la qualité d'administrations publiques des entreprises nationales et dont on peut apercevoir les effets sur les biens, des thèses radicalement opposées se faisaient jour. M. Rivero, notamment, rappelait la dénomination donnée par le législateur aux entreprises nationales du gaz, de l'électricité et des

(37) C. Appel Alger (6e Ch.), *P.G. et E.G.A. c. P. et a.*, 30 mai 1952, Rev. Alg., 1955, 1, 46.
(38) L. Mazeaud et G. Vedel, *La cession des droits d'une association syndicale, op. cit.*

combustibles minéraux. Il constatait leur qualification officielle d'établissements publics. Mais, l'analyse poursuivie par l'auteur lui apparaissait « impuissante à faire entrer dans les cadres juridiques classiques, sans les distendre au point de leur ôter toute signification, les formes nouvelles créées par la loi » (39). Laquelle des deux thèses, l'une extensive, l'autre restrictive, devait-elle être adoptée ? L'imprécision et l'inadaptation de la notion originaire était à son comble et la crise arrivait à son terme par la disqualification de la conception classique de l'établissement public (40). Les nouveaux organismes étaient irréductibles à l'une ou à l'autre des catégories classiques.

b) *L'irréductible position du nouvel organisme*

373. — Il est cependant important pour les tiers de savoir avec qui ils contractent, à quoi ils s'engagent, quels gages on peut leur offrir. Il est indispensable, pour le commerce juridique, de connaître si l'on est en présence d'une personne privée ou d'un organisme administratif. Sommes-nous en présence d'un établissement public décentralisé à l'extrême, mais soumis, en définitive, à la tutelle de l'Etat ? Dans l'affirmative, qui sera garant de sa solvabilité, de sa responsabilité ? La personnalité morale reconnue aux établissements nationaux est-elle un leurre ? ou les impératifs de la gestion n'exigent-ils pas, au contraire, la consécration d'une autonomie autre que platonique ? A ces questions, la réponse est dictée par les faits. Au premier examen, un point de vue restrictif peut être présenté. Sans doute, écrit M. Mathiot, « les personnes morales décentralisées, nouvellement reconnues ou créées, assument la responsabilité de leurs actes. Mais, à une époque récente, il devient clair que la décentralisation laisse aux collectivités territoriales ou aux établissements publics, une faible indépendance réelle : sur le terrain administratif, il y a des activités interdites, d'autres sont obligatoires; des cahiers des charges-types uniformisent

(39) J. Rivero, *Le régime des nationalisations, op. cit.*, n° 533 et s.; n° 653.
(40) Le principe de la spécialité, notamment, que M. Blaevoet prétend retrouver intact dans les nouveaux organismes (Ch. Blaevoet: *Les services publics industriels ou commerciaux et les responsabilités qui en découlent, op. cit.*, p. 18), n'existe pas. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs affirmé : V. Cons. d'Et. 13 mars 1953, *préc.* C.J.E.G., 1953, n° 46, p. 26 et la note M. P. *préc.* (p. 31, § II - b). V. *supra*, 2e partie, n° 350.

la gestion des services publics; l'approbation, au moins tacite, est encore souvent exigée. Au point de vue financier, qui commande l'orientation administrative, l'indépendance est plus restreinte encore et presque inexistante » (41). Compte tenu de cette analyse, les établissements nationaux qui se sont vus conférer un statut, vont soumettre ce statut à l'épreuve des activités commerciales et de la gestion des intérêts économiques collectifs. Mais, au départ, dès 1947, M. Mathiot indiquait dans quel sens devait être comprise cette gestion, quels impératifs de principe devaient guider l'Etat lui-même dans ses rapports avec les entreprises nouvellement créées. Et nous avons cité déjà la pensée de l'auteur, pour qui le contrôle étatique ne devait pas se substituer à la responsabilité stricte des établissements dans leur gestion et dans leur activité (42). C'était nettement indiquer le caractère irréductible que, à travers la gestion et l'utilisation des moyens d'action matériels et financiers dont disposaient les établissements nationaux, ces derniers présentaient par rapport aux schémas classiques, et même par rapport aux modalités contemporaines de la tutelle de l'Etat. En bref, il s'agissait de savoir si l'on allait assister à une intégration dans l'Etat des établissements nouveaux et, par voie de conséquence, de leurs moyens d'action, conformément à la tendance profonde perceptible vis-à-vis des établissements publics véritables; ou bien, si, opposés aux manifestations de la tutelle et désireux de s'en dégager, les établissements devaient, pour atteindre le but voulu par la loi, s'isoler dans leur particularisme. A vrai dire, il fallait un remède à l'inadaptation foncière dont ils souffraient. Et ce remède devait être recherché en fonction du caractère profond du personnage créé.

B. — La recherche d'un remède

374. — Le remède à administrer à l'établissement national doit tenir compte de deux éléments de base : la nature de la nationalisation, l'originalité de l'entreprise créée. De là, se dégage le caractère profond de cet établissement public à caractère industriel et commercial.

(41) A. Mathiot, *note préc.* au S., 1947, 3, 73 (p. 77).
(42) V. *supra*, Introduction, n° 17.

L'opération de nationalisation a pu être rapprochée de la procédure de l'expropriation. Il y a eu, en effet, transfert d'un patrimoine dans un autre. Mais il s'agit d'une expropriation singulièrement élargie quant à ses effets et, en définitive, assez éloignée du procédé classique. Dans son principe, la nationalisation ne doit pas entraîner l'étatisation. Le transfert de propriété est opéré au profit de la collectivité. Réapparaît ainsi la dualité des notions de l'Etat et de la Nation (43). Pour nous, la nationalisation a provoqué, au plan juridique, la naissance d'établissements nationaux, personnifiant la Nation dans la gestion des intérêts économiques collectifs et juxtaposés à l'Etat, demeuré confiné à la gestion des intérêts publics généraux de la Nation. Car, second produit remarquable de la nationalisation, le support juridique donné à ces intérêts économiques collectifs a reçu la personnalité morale. La personnification est donc indubitable d'intérêts distincts de ceux de l'Etat. Ce sont, par définition, des intérêts collectifs. Il y a là une conception nouvelle, qui bannit à la fois la notion de « public pur » et la notion de « privé pur ». « Aussi bien, écrit M. Boulouis, la notion de collectif, dès qu'elle peut s'appuyer sur un embryon de fondement institutionnel propre — et, selon certains auteurs, ce serait le cas pour les entreprises nationales — réalise une véritable confusion de ce qui est public et de ce qui est privé, au sens que l'on donne habituellement à ces deux termes » (44). Or le collectif ne s'identifie pas au public (45); pas davantage, en conséquence, la propriété collective n'est-elle propriété publique; mais on ne saurait, pour autant, la rapprocher de la propriété privée individuelle et de la propriété privée collective. « La propriété collective, dit M. Eisenmann, n'est pas une institution qui s'oppose à la seule propriété individuelle ; l'institution c'est la propriété privée et c'est la propriété publique » (46). La propriété collective nouvelle broie les deux réalités dans un creuset unique. La personnalité conférée à l'établissement national va donc soumettre à un régime qui n'est ni purement public, ni strictement privé, la structure profonde de cet établissement.

(43) V. *supra*, 1re partie, n° 166 et s.
(44) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 155, n° 41.
(45) V. *supra*, Introduction, n° 5.
(46) Ch. Eisenmann, *Droit public, droit privé, op. cit.*, Rev. Dr. Publ., 1952, n° 4, p. 903 et s. (Propriété collective et droit public, p. 954 et s.).

375. — La structure législativement reconnue est l'établissement public. Que recouvre cette apparence ? Une institution sans rapport unique avec le droit public seul. La collation d'un cadre inadapté est une manifestation du dynamisme et la preuve du défaut de technique juridique du législateur de l'époque (47). Il avait en face de lui des activités de service public : le gaz, l'électricité; il voulait faire de certaines activités un service public : les combustibles minéraux. Or ces activités économiques s'exerçaient par une multitude de personnes privées : concessionnaires de services publics pour les uns, concessionnaires miniers pour les autres. Il fallait fondre ces personnalités multiples pour n'en laisser subsister qu'une seule. Et comme celle-ci devait assurer un service public, le législateur eut recours au moule connu du service public doté de la personnalité : l'établissement public. Comme il devait gérer des intérêts économiques, on lui adjugea de plus fort le caractère industriel et commercial. Or la dénomination officielle apparait comme une expression, parmi d'autres, d'un service public personnalisé. Nous avons déjà rappelé que de nombreuses personnes privées, dites d'intérêt général, assuraient des services publics (48); les concessionnaires anciens n'étaient pas les moindres. On ne peut donc accorder un crédit illimité à l'expression contenue dans la loi. Elle a été choisie pour sa qualité représentative; malheureusement, elle n'est pas l'unique représentation de l'institution en cause. Or cela crée une équivoque et les établissements nationaux s'en ressentent. On peut soutenir que les intéressés jouent sur cette équivoque et récoltent sur les deux tableaux (49). En fait, sans entrer dans ces détails et en nous abstenant de polémiquer, il n'est pas douteux que le commerce juridique ne peut se satisfaire de perspectives faussées et d'organismes à double tranchant. « On s'est trouvé ainsi, écrit M. Boulouis, en présence d'un ensemble de règles disparates, souvent contradictoires, la plupart du temps ambigües, qui forment un régime pour les entreprises nationalisées ». Et l'on ne saurait accorder trop d'importance à l'insécurité provenant de

(47) V. *supra*, Introduction, n° 1.
(48) V. *supra*, 1re partie, n° 115.
(49) MM. Rivero, Lavau, Drago, et d'autres auteurs, ont aimé à rappeler le distique :

« Je suis oiseau, voyez mes ailes » ;
« Je suis souris, vivent les rats ».

ces malentendus. Dans une formule ramassée, audacieuse peut-être, mais frappante sans doute aucun, M. Boulouis ajoute : « Mais dans ce régime, à l'égal de ce qui se passe dans les contes extraordinaires, rien ne correspond exactement à ce qu'il devrait représenter : les sociétés ne sont plus des sociétés, les établissements publics ne sont pas tout à fait des établissements publics, les concessionnaires imposent leur volonté au concédant, des entreprises non nationalisées ont un personnel soumis au statut des entreprises nationalisées, les biens paraissent appartenir à différents propriétaires, dont l'un au moins n'a pas de personnalité juridique et sans qu'aucun d'entre eux ne soit dans l'indivision, les deniers sont privés quand on les emprunte et publics quand on les doit, et l'on pourrait citer plus d'un autre trait aussi singulier » (50). Ce qui concerne le personnel ne nous intéresse pas ici. Et nous avons déjà rendu compte du régime objectif des biens. Mais on aperçoit l'importance, par rapport aux biens, de la nature profonde de l'établissement national, de la qualité des deniers et de l'institution de la concession. Le remède, notre analyse l'a indiqué, réside dans l'inscription au fronton de l'édifice, de deux formules : d'une part, la nationalisation ne doit pas entraîner une étatisation; d'autre part, l'établissement doit être considéré comme une institution *sui generis* pour la gestion des intérêts économiques collectifs. En fonction de ces deux dominantes, peut être résolu l'ensemble des problèmes posés.

SECTION II

L'établissement national et la puissance publique

376. — Avec l'étude de la cristallisation de formes juridiques multiples et éprouvées, mises au service de l'établissement national pour le faire apparaître à la vie juridique, nous avons assisté à la première étape du secours apporté au législateur de 1946 par le statut dont il a recouvert la fonction. Un second aspect doit être dégagé de l'édifice dont la

(50) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 156, n° 6.

dénomination officielle rend nécessaire une exacte appréciation de ses termes : les relations de l'établissement national avec la puissance publique. Ces relations doivent être envisagées de deux points de vue : la puissance publique déborde sur l'établissement national; mais l'établissement national n'est pas une émanation de la puissance publique.

§ 1. — LA PUISSANCE PUBLIQUE DEBORDE SUR L'ETABLISSEMENT NATIONAL

L'étude des relations de l'établissement national avec la puissance publique, entreprise sous ce premier aspect, conduit à définir, au préalable, le rôle de la puissance publique. Cette définition achevée, il faut faire ressortir les prérogatives de la personne publique, incarnant cette puissance, sur l'établissement national. Les moyens d'action matériels et financiers en supportent directement les conséquences.

A. — Le rôle de la puissance publique

La puissance publique se manifestant par le biais de l'Administration, quelle est la mission de cette dernière et comment cette mission se matérialise-t-elle vis-à-vis de l'établissement national ?

a) *L'administration et sa mission générale* (1)

377. — L'Etat, puissance publique, agit par l'Administration. Deux conceptions peuvent être présentées de cette dernière. Si l'on admet que l'Administration se définit par « l'ensemble des organes chargés de réaliser l'intervention de l'Etat dans les différents domaines où le Législateur a décidé le principe de cette intervention », on se trouve en face de la conception organique de l'administration. Si l'on définit cette dernière par « l'œuvre de ces organes », par le fait d'assurer, par différents procédés d'intervention, la satisfaction des intérêts d'ordre général, on adopte une notion matérielle ou fonctionnelle. Une telle notion se définit avec

(1) M. Waline, *Traité cité*. Introduction, p. 1 et s.

difficulté par rapport à la fonction législative ou par rapport à la fonction juridictionnelle. L'acte matériel d'administration n'est pas aisé à isoler de l'acte législatif ou de l'acte juridictionnel. On ne peut, en définitive, qu'adopter de l'administration une acception strictement organique. Dès lors, sera une « administration », au sens étroit de ce vocable, tout organe par lequel l'Etat, puissance publique, va intervenir. Intervenant par la personne d'un administrateur, ce dernier ne saurait donc agir en son nom personnel, mais ès-qualité. Ainsi, l'auteur de tout acte administratif agit aux lieu et place de l'Etat. « Dans l'acte administratif, écrit M. WALINE, la personne pour le compte de qui est fait l'acte est toujours une collectivité administrative, une personne administrative ». Sans doute, la principale d'entre celles-ci est-elle l'Etat. Les collectivités, territoriales ou non, telles que les départements, les communes, les établissements publics, notamment, procèdent de la même « puissance ». L'administration, au sens organique, s'exerce donc et se reconnaît par un régime de puissance, celui-là même que nous avons vu intervenir dans un secteur des biens dont disposent les établissements nationaux.

378. — Cette « volonté de puissance » correspond, au plan des réalités, à la mission d'intérêt général de l'administration. On comprend ainsi que, face aux établissements nationaux, chargés ou non d'un service public, la question se pose de leur intégration à l'administration. Sont-ils ou non des « organes » de celle-ci ? Et puisque les établissements publics sont des collectivités, organiquement représentatives de cette administration, n'est-il pas logique de considérer les établissements publics de caractère industriel et commercial, gérant un service public, comme en faisant partie intégrante ? Face à cette notion organique, interprétée dans un sens extensif, se dresse, dans ce cas, la fonction de ces derniers établissements nationaux. Créé pour la gestion d'intérêts économiques collectifs, l'établissement national ne rentre pas dans la mission générale de l'administration. « L'administration, écrit M. VEDEL, est la tâche essentielle du pouvoir exécutif et la jurisprudence administrative fonde sur la mission d'exécution des lois reconnue au Gouvernement, sa compétence générale en matière de maintien de l'ordre ou de fonctionnement des divers services publics ». En fait, le rôle de la puissance

publique explique son intervention et son rapprochement de l'établissement national, mais il ne saurait y avoir confusion. Le public et le collectif doivent être différenciés (2). Mais cette différenciation s'accompagne de rapports constants, dont l'un des moindres n'est pas la représentation des titulaires des droits de puissance publique dans l'établissement national lui-même.

b) *L'Administration et sa représentation dans l'établissement national* (3)

L'Administration, représentative de l'Etat, puissance publique, entre dans l'établissement national par le jeu du principe du tripartisme, qui est à la base de ce dernier en matière de gaz, d'électricité et de combustibles minéraux. Cette participation de l'Etat à la gestion des intérêts économiques collectifs entraîne des conséquences importantes.

1. La conséquence du principe du tripartisme (4)

379. — La pénétration de l'Etat, puissance publique, dans l'établissement national s'effectue, en premier lieu, par sa représentation au sein des conseils d'administration. Les établissements publics de caractère industriel et commercial ont, en effet, ceci de commun avec les sociétés nationales : le conseil d'administration. La gestion des intérêts économiques collectifs par les intéressés eux-mêmes : producteurs et consommateurs n'a, par principe, que faire de l'intrusion de l'Etat en ce domaine. La nationalisation devant être exclusive de l'étatisation, on peut être surpris de sa présence. En réalité, l'Etat intervient pour corriger les excès des particularismes des deux autres acteurs. En définitive, c'est un rôle d'arbitre qui devrait lui être dévolu.

380. — Mais sa représentation effective éloigne l'Etat du rôle de principe qu'il devrait assumer. On peut se demander si « la mission d'harmonisation, de modération et d'arbitrage qui correspond... à la fonction généralement assurée par l'Etat dans les relations entre citoyens », ainsi que l'écrit

(2) V. *supra*, Introduction, n° 5; 3e partie, n° 374, *in fine*.
(3) G. Malleville, *La représentation de l'Etat auprès du Service National « Electricité de France »*, C.J.E.G., 1952, n° 40, p. 418 et s.
(4) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 156, n° 140 et s.

M. MALLEVILLE, s'exerce bien dans cet esprit. D'aucuns en ont douté, au vu du rôle joué par les représentants eux-mêmes de l'Etat (5). Pour M. MALLEVILLE, en effet, la loi confère aux représentants de l'Etat un rôle de représentation générale de l'Etat, mais aussi et surtout un rôle de défense des intérêts dont le ministre qui les a proposés a la responsabilité au sein du Gouvernement. On peut alors légitimement se demander si la somme des intérêts propres à chaque ministère équivaut à la représentation de l'intérêt général.

Quoi qu'il en soit, le tripartisme est intégralement appliqué aux établissements nationaux que nous étudions : Etat, consommateurs ou usagers, personnel. En matière de gaz, d'électricité et de combustibles minéraux (Charbonnages de France), le conseil d'administration de douze membres comprend quatre représentants de l'Etat : un pour les finances, un pour les affaires économiques, un pour l'industrie et l'énergie et le dernier désigné sur proposition conjointe de ces trois départements ministériels. A première vue, il peut apparaître que la représentation de l'Etat ne déborde pas « le tiers » qui lui est alloué. Cela est exact dans la mesure où il s'agit d'une représentation directe. Mais indirectement, l'Etat intervient, en définitive, beaucoup plus souvent qu'il ne paraît. A l'échelle non plus des services nationaux *stricto sensu*, mais des services régionaux, cela se confirme. Les conseils d'administration des services régionaux de distribution de gaz et d'électricité et ceux des houillères de bassin font apparaître, dans leur composition, une forte proportion de représentants des collectivités locales et de l'Etat; le régime de la puissance publique à l'échelon national ou à l'échelon local est partout présent : « A ce stade, dit M. BOULOUIS, l'intérêt général devient l'intérêt public local ».

381. — La conséquence du principe du tripartisme est ainsi d'introduire dans la place même des représentants qualifiés de la puissance publique. Mais le régime qui caractérise cette dernière doit voir son influence contrebalancée par celui auquel répondent les autres catégories représentatives des intérêts économiques collectifs. La nature profonde des établissements nationaux doit se ressentir de la juxtaposition des intérêts divers en présence, et leurs moyens d'action *a*

(5) J. BOULOUIS, *eod. loc.*, n° 168 et 235 et s.

fortiori. Les biens des établissements nationaux sont, en fonction de ces données de base, soumis aux alternatives suivantes, caractéristiques du droit des nationalisations, alternatives dont nous empruntons l'expression à M. DRAGO : « on veut que les entreprises nationalisées soient analogues à des entreprises privées, mais on doit se rendre compte tôt ou tard que ces entreprises, créées par l'Etat et dépendant de lui, sont marquées, de façon inéluctable, par l'idée de puissance publique, et doivent nécessairement être soumises à un régime partiel de droit public; mais si l'Etat veut intervenir dans le domaine économique, avec des moyens semblables à ceux des particuliers, cette soumission inéluctable au droit public et ces prérogatives peuvent enlever toute efficience et tout crédit aux entreprises qu'il va créer » (6). Les deux branches de cette alternative doivent-elles être aussi rigoureusement rédigées ? et fait-on la part exacte de l'Etat, puissance publique ? Cela conduit, par rapport aux moyens d'action, à des conséquences importantes sur les droits des tiers.

2. L'influence du tripartisme sur la notion de tiers

382. — Puisque les intérêts économiques gérés par les établissements nationaux sont des intérêts collectifs; puisque ces derniers le sont, par le biais du tripartisme, par tous les intéressés, que devient la notion couramment admise de « tiers » ? Qu'est-ce, en effet, qu'un tiers par rapport à l'établissement national ? Toute personne étrangère à l'établissement et qui vient à entrer en relations avec lui sur le terrain contractuel ou extra-contratuel. Or la gestion s'exerçant par la collectivité des intéressés : Etat et entités territoriales, production et consommation, personnel, on doit admettre l'inclusion de l'universalité des sujets de droit dans le circuit des nationalisations. Il n'y a plus de tiers, puisque tout membre de la collectivité est intéressé, est partie, à la gestion considérée. Au vu de cette constatation, on mesure, une fois de plus, à quel renversement des notions traditionnelles conduit l'application de la nationalisation. Nous ne voulons pas savoir si l'idée précise du tripartisme est une idée fausse (7).

(6) R. DRAGO, *Note préc.* au S., 1949, 2, 89.
(7) J. RIVERO, *Sur la réforme des entreprises nationalisées,* D., 1948. Chron. *préc.*, p. 181 (§ 2, p. 182).

Nous constatons simplement qu'au plan des conceptions idéologiques, la notion de tripartisme est cohérente. Mais, au plan des techniques, elle engendre un élément de contradiction supplémentaire, qui vient s'ajouter à l'imbroglio déroutant du droit des nationalisations.

Il faut donc admettre, ou ressusciter, de ce point de vue, la notion d'intérêt de l'entreprise. L'intérêt de l'entreprise nationale, tel que nous l'avons établi et rappelé (8), permet de matérialiser, au plan de la gestion, une notion apparemment fuyante et même déplacée : celle de tiers. Il autorise à négliger sciemment le principe du tripartisme et ses conséquences, dans les rapports de l'établissement national avec les personnes physiques ou morales qui, *ut singuli*, à titre personnel, et non ès-qualité : Etat, usagers, personnel, entretiennent des rapports d'affaires avec lui. La gestion elle-même contient en germe le principe de « tiers », inconciliable, à première vue, avec la structure tripode de l'établissement. La fonction économique de l'entreprise entraîne, en matière de biens, l'effacement de cette structure. La représentation de l'Etat dans l'établissement national n'est ainsi pas inconciliable avec l'intérêt de ce dernier.

B. — Les prérogatives de la puissance publique sur l'établissement national

Par son rôle de représentant de l'intérêt général, l'Etat entre donc dans la composition des conseils d'administration des établissements nationaux. Mais ce n'est pas sa seule forme d'intervention à l'égard de ceux-ci. L'Etat exerce, en effet, des prérogatives de puissance publique sur l'établissement, prérogatives atteignant directement ou indirectement les moyens d'action, au travers desquels se poursuit la gestion. Il convient de rappeler celles-ci, selon qu'elles ont trait à la gestion proprement dite ou à la politique financière de l'entreprise.

a) *Le domaine de la gestion*

383. — Les prérogatives de la puissance publique sur l'établissement national prouvent que l'Etat déborde sur

(8) V. *supra*, 1re partie, n° 174.

l'établissement national. Elles ont été remarquablement codifiées par M. MALLEVILLE ; sur cet exposé d'ensemble, nous appuyons la suite de notre exposé (9). Tout au long des développements précédents, nous avons, à leur place, indiqué les points de rencontre de l'Etat, puissance publique, avec l'établissement national. Ainsi en a-t-il été des exceptions apportées à la gestion discrétionnaire des biens et des moyens financiers de ce dernier (10). Il convient désormais de s'écarter des modalités d'application particulières étudiées auparavant, pour donner un tableau d'ensemble des prérogatives de l'Etat. Celles-ci sont soit d'une application générale aux entreprises nationales au sens large, soit réservées à tel ou tel établissement nommément désigné.

384. — Ainsi la compétence du pouvoir législatif s'étend-elle aux autorisations de travaux neufs entrepris, par les entreprises intéressées, dans le cadre des plans d'ensemble destinés à la modernisation et l'équipement économique et social de la Nation. Dans le cas de l'E.D.F. et du G.D.F., ces travaux concernent l'équipement hydraulique, thermique et de transport, ainsi que les travaux complémentaires à ceux de premier établissement; les ouvrages de distribution et répartition sont également inclus. Par ailleurs, entrent dans cette énumération énonciative : les cockeries, les ouvrages d'inter-connexion, les compteurs pour extension de

(9) G. MALLEVILLE, *L'autorité de l'Etat sur les services nationaux « Electricité de France » et « Gaz de France »* :
1. La compétence du pouvoir législatif ;
2. La compétence du pouvoir réglementaire ;
3. Les décisions individuelles ;
4. Le contrôle permanent de la gestion des services nationaux.
C.J.E.G., 1953, n° 52, 53 et 54. *Doct.*, pp. 109 à 142.
Adde : M. SAINT-GEOURS, *L'Etat et les entreprises publiques.* (D. du 11 mai, 9 août et 30 septembre 1953). D.S., 1953, n° 9, p. 509 et s.
Adde : arr. du 12 mai 1954 relatif à la composition de la commission interministérielle de coordination créée par le décret n° 53.707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social. J.O. du 13 mai 1954, p. 4507.
G. VEDEL, *Le contrôle par les commissions parlementaires de la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte,* Droit social, mars 1955, n° 3, pp. 137 et s., avec l'avis du 18 mai 1954 des sections réunies des finances et des travaux publics du Conseil d'Etat, pp. 146 et 147.
B. CHENOT, *Direction et contrôle des entreprises nationalisées,* 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 10 juin 1955.
X..., *A propos du contrôle des entreprises nationalisées,* D.S., 1956, n° 2, 65.

(10) V. *supra,* 1re partie, n° 177.

réseau. Le Commissariat général au Plan, par son Comité de travail, et le Ministère des Finances et des Affaires économiques, par sa Commission des investissements, interviennent préalablement à toute action proprement dite du gouvernement. Le projet de ce dernier est soumis à la Commission des Finances, à celle des Affaires Economiques et à celle de la Production Industrielle, au Parlement lui-même enfin.

385. — La compétence du pouvoir règlementaire s'exerce à l'égard de toutes les entreprises nationales et, par conséquent, à l'égard des établissements nationaux à caractère industriel et commercial. La loi du 17 août 1948 et celle du 11 juillet 1953 en caractérisent l'exercice (11). Le gouvernement peut ainsi intervenir en matière de réorganisation, de réforme du contrôle, de rentabilité de ces entreprises; de même pour la transformation, la fusion, l'organisation, le fonctionnement, le contrôle, les conditions d'utilisation de l'énergie, la répartition des matières premières et des produits industriels. Nous avons déjà eu l'occasion d'examiner le détail d'une mesure règlementaire en matière de gestion des biens, prise en vertu de cette législation (12). Cependant, le pouvoir du gouvernement est tenu en échec par celui du Parlement en ce qui concerne l'établissement d'un statut général des entreprises publiques. Pour ce qui est de l'E.D.F. et du G.D.F., en particulier, la loi de nationalisation du 8 avril 1946 donne au gouvernement le soin de l'établissement des nouveaux cahiers des charges-types destinés à régir les entreprises nationales concessionnaires et les autorités concédantes (13).

386. — Les établissements nationaux voient, en outre, s'exercer à leur endroit les prérogatives de l'Etat sous forme de décisions individuelles. Il en est ainsi de celles relatives aux organes de direction : nomination des administrateurs, membres du conseil d'administration; du président de ce conseil; du directeur général. D'autre part, l'avis de la

(11) L. n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier. J.O. du 18 août 1948, p. 8082; L. n° 53-611 du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, J.O. du 11 juillet 1953, p. 6143.
(12) V. *supra*, 1re partie, n° 140; 2e partie, n° 347.
(13) V. *infra*, 3e partie, n° 487.

Commission des marchés et le visa du Chef de la Mission de contrôle sont exigés en matière de contrôle des marchés : l'intervention de commissions spéciales, la compétence de l'administration des Domaines sur les biens du domaine public utilisés à des fins privatives, la remise de certains biens à cette même administration attestent le nombre de ces décisions individuelles. En matière d'action sociale, il en est de même (14). Les caisses d'action sociale ne sont pas à l'abri des pouvoirs du gouvernement en général ou des Ministres compétents; le premier a, notamment, un droit de dissolution de leurs conseils d'administration; un comité de coordination existe de l'ensemble de ces caisses. Des décisions individuelles interviennent, enfin, pour l'application du droit des concessions.

387. — Le contrôle permanent de la gestion des établissements nationaux intervient, par ailleurs, sous plusieurs formes : contrôles parlementaire, technique et administratif, économique enfin. Le contrôle parlementaire se manifeste par l'exercice des prérogatives des membres du Parlement d'une part et d'autre part au moyen des investigations des commissions et sous-commissions compétentes. Le contrôle permanent administratif et technique s'effectue par un commissaire du gouvernement, doté de pouvoirs définis, et par le préfet, qui, dans sa circonscription, possède un droit d'information. Le contrôle économique, enfin, s'exerce par des contrôleurs d'Etat et des missions de contrôle appropriées.

b) *Le domaine des finances*

388. — Les prérogatives de la puissance publique s'exercent également sous de multiples formes à l'égard d'un secteur important des moyens d'action des établissements nationaux : les finances. La compétence du pouvoir législatif s'exerce à propos de l'autorisation de certaines avances consenties aux établissements nationaux soit par le Fonds national de modernisation et d'équipement, soit par la Caisse Nationale de l'Energie (15). Cela concerne les crédits accordés par le Fonds et toutes les ressources destinées à la

(14) V. *supra*, 2e partie, n° 329.
(15) V. *supra*, 1re partie, n° 43.

modernisation et à l'équipement des moyens d'action matériels et provenant de l'autofinancement ou d'emprunts autorisés. Cette procédure d'avances peut avoir des répercussions sur les biens, par le biais d'hypothèques prises au profit de l'Etat sur la demande du Fonds (16). D'une manière générale, alors que crédits et ressources sont inscrits en recettes au compte de modernisation et d'équipement, sera, en revanche, porté en dépenses tout ce qui a « pour objet l'accroissement de la production ou la diminution des prix de revient par l'établissement ou la modernisation d'installations existantes » (17). Le pouvoir législatif étend également sa compétence sur les autorisations relatives aux emprunts. Ceux-ci mettent en jeu la garantie de l'Etat (cas des parts de production de l'E.D.F.), ou son concours financier sous forme de participation ou d'annuités (18).

389. — La compétence du pouvoir règlementaire fait, d'autre part, sentir son emprise dans le domaine financier. Doivent être fixés par décrets simples les états de prévision de recettes et dépenses, les programmes de travaux, les bilans et les comptes de profits et pertes. Le gouvernement intervient dans la fixation des conditions d'émission des emprunts bénéficiant de la garantie de l'Etat et des conditions d'établissement des prix. Il en est de même à l'égard des règles de fonctionnement, des modes de financement, du contrôle financier et technique de l'ensemble des divers régimes d'assistance, de sécurité sociale et de prestations familiales, ainsi que des organismes chargés d'assurer le recouvrement des cotisations et le service des prestations.

390. — Par ailleurs, des décisions individuelles interviennent dans de nombreux secteurs. C'est le cas de la fixation de la rémunération des administrateurs, du président du conseil d'administration et du directeur général des établissements nationaux. Jetons de présence et traitements sont fixés par arrêtés ministériels. L'approbation des rémunérations du personnel dépend, d'autre part, du gouvernement. Font également l'objet de décisions individuelles l'autorisation des emprunts et leur émission, l'approbation des prêts,

(16) V. *infra*, 3e partie, n° 438.
(17) G. Malleville, *op. cit.*, p. 112.
(18) V. *supra*, Introduction, n° 19.

l'approbation des budgets, comptes, rapports de gestion. Ces dernières concernent les prises et les extensions de participations financières; les bilans, comptes des résultats, affectations de bénéfices; les budgets ou états de prévisions d'exploitation et de premier établissement. D'autre part, le plan comptable auquel sont soumis les établissements nationaux est un élément supplémentaire d'intrusion de l'autorité publique dans la gestion des finances. Le contrôle exercé par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques est, en principe, comptable, mais s'étend, en fait, à toute la gestion de l'entreprise. Un autre domaine de l'intervention de décisions individuelles : la fixation des prix de l'électricité et du gaz en ce qui concerne l'E.D.F. et le G.D.F., démontre les prérogatives de la puissance publique. Celles-ci s'étendent sur les investissements locaux par l'intermédiaire des commissions départementales d'investissement ; ces dernières ne connaissent toutefois pas des travaux de grand équipement des entreprises nationales. Ces prérogatives s'exercent, enfin, à l'égard des œuvres sociales, à propos de la fixation des divers prélèvements et cotisations; des fonctionnaires de l'Etat interviennent dans la préparation et l'adoption des budgets de sécurité sociale des caisses.

391. — Du point de vue du contrôle permanent financier des établissements nationaux, ces derniers sont soumis aux investigations des missions de contrôle. Intervient aussi, éventuellement, la Cour de discipline budgétaire destinée à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités. La Cour des Comptes intervient elle-même, dans la gestion de la S. N. E. P., par exemple. Mais il s'agit d'exceptions. Les établissements nationaux de l'électricité, du gaz et des combustibles minéraux n'y sont pas soumis et ce sont sur eux que nous prenons appui essentiellement dans la recherche d'une construction des rapports exacts des notions d'établissement public et de commercialité. En effet, l'ensemble des éléments rappelés, constitutifs des prérogatives exercées par la puissance publique sur l'établissement national, ne doit pas faire oublier que si l'Etat déborde sur celui-ci, à l'inverse, l'établissement n'est pas, pour autant, une émanation de la puissance publique.

§ 2. — L'ETABLISSEMENT NATIONAL N'EST PAS UNE EMANATION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

392. — Le régime des moyens d'action : biens proprement dits et deniers, constituant toujours le thème sous-entendu de notre exposé, il convient de rendre compte de cette proposition. Celle-ci ne nous retiendra pas longuement. Aussi bien, nos développements antérieurs, relatifs à l'étude du régime objectif des différents éléments patrimoniaux sur lesquels s'exerce la gestion, en ont-ils déjà fait apercevoir des modalités. Cet examen peut être ramené à deux points capitaux : les établissements nationaux n'ont pas de prérogatives de puissance publique; certains d'entre eux sont, du reste, des concessionnaires de service public.

A. — L'établissement national ne détient aucune prérogative de puissance publique

L'absence de prérogatives de puissance publique par l'établissement national est manifeste, d'une part, en matière d'expropriation; d'autre part, par rapport à la procédure du recouvrement d'office. Compte tenu de l'importance de ces procédés à l'égard des biens et des deniers, il convient d'en établir la réalité.

a) *L'exemple de l'expropriation*

393. — La procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique montre, à l'évidence, dans sa mise en jeu par l'établissement national, l'absence de prérogatives de puissance publique de ce dernier. Les entreprises nationales de l'électricité, du gaz et des combustibles minéraux rentrent dans cette catégorie. Nous savons déjà que l'E.D.F., le G.D.F. et l'E.G.A. utilisent ce mode d'acquisition de droit public. Mais il faut signaler que les Houillères peuvent se prévaloir de ce procédé pour acquérir des immeubles. Cette reconnaissance est liée à leur qualité d'établissements pu-

blics, selon le Conseil d'Etat (19). En fait, la nationalisation, en provoquant la création d'établissements publics de caractère industriel et commercial, n'a eu aucune influence sur l'emploi de ces prérogatives de droit public. Et la qualité nominale d'établissement public ne saurait effacer la fonction collective de l'entreprise intéressée. Avant leurs nationalisations respectives, les compagnies de chemin de fer, de mines, d'électricité, de gaz, acquéraient, par expropriation, des biens immeubles. Il n'y a donc rien de changé.

C'est qu'en effet, la raison d'être de ces entreprises rend compte du concours apporté par la puissance publique. M. EISENMANN a rappelé « qu'il s'agit là de personnes morales qui présentent un caractère tout à fait spécial; les premières étaient chargées d'un service public, les autres, à tout le moins, assuraient une activité fort proche d'un tel service — ni l'un ni l'autre n'est assurément le cas pour le commun des personnes morales — et c'est cela, leur fonction ou activité, qui expliquait le fait allégué, nullement leur qualité de sujets collectifs » (20). Examinant l'emploi ainsi fait de ces prérogatives de puissance publique, cet auteur a d'ailleurs bien précisé : « On peut se demander s'il ne conviendrait pas plutôt (de) dire : le bénéfice de telles prérogatives ». C'est assurément en ce sens qu'il faut entendre l'expression. Mais la qualification d'établissement public n'est pas déterminante. La fonction prime tout. Et M. EISENMANN a justement fait observer que l'entreprise personnelle d'un magnat assez puissant économiquement pour assumer à soi seul le même rôle aurait certainement bénéficié du même statut. L'établissement national, pour reprendre l'expression de M. VEDEL, n'est pas exactement détenteur, mais bien plutôt bénéficiaire de la prérogative de puissance publique constituée par la procédure de l'expropriation (21).

b) *L'exemple de la procédure de recouvrement d'office*

394. — Après avoir montré, par l'exemple de l'expropriation, l'absence de prérogatives de puissance publique appartenant à l'établissement national en ce qui concerne les

(19) Avis du 18 janvier 1949 du Conseil d'Etat (inédit). *Rapport de gestion* de l'exercice 1949 des Charbonnages de France, p. 14.
(20) Ch. EISENMANN, *Droit public, droit privé, op. cit.*, p. 911 et la note 5.
(21) V. *supra*, 2e partie, n° 215.

biens, il convient de s'arrêter à la même caractéristique en ce qui concerne les deniers. En matière de recouvrement des créances, les établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux n'utilisent pas la procédure administrative du recouvrement d'office. Telle est la règle. Cependant, il s'agit d'établissements publics à caractère industriel et commercial. Ils devraient donc, semble-t-il, être astreints à la présentation des « états portant liquidation de créances des établissements publics autonomes de l'Etat qui, en vertu de la législation existante, ne comportent pas un mode spécial de recouvrement » (22). Ces entreprises nationales ne seraient-elles pas des établissements publics de l'Etat ? Ce pourrait être, en effet, un indice permettant d'infirmer la thèse selon laquelle il ne saurait exister d'établissements publics nationaux qui ne soient avant tout des établissements publics de l'Etat (23). Car cette règle est certaine dans son application aux dits établissements. L'exception qui la confirme, lorsqu'elle trouve à s'exercer, est, en effet, prévue expressément par le législateur.

Tel est le cas de la S.N.E.P., qualifiée, par la loi du 11 mai 1946, d'établissement à caractère industriel et commercial; cette entreprise nationale est en réalité un établissement public. On aperçoit, une fois de plus, la fantaisie de la rédaction du législateur. Lorsqu'un règlement est intervenu pour fixer l'organisation et le fonctionnement de la S.N.E.P., les mesures relatives à la gestion financière ont démontré le caractère essentiellement public de l'établissement, reléguant à l'arrière-plan l'aspect industriel et commercial. Le décret du 16 juin 1946 prévoit, en effet, dans son article 14 la nomination par arrêté ministériel du chef de la comptabilité générale (24). Ce dernier est un agent comptable, chargé de la perception des recettes et autres opérations financières. Il veille à la conservation des droits et à la rentrée des revenus, créances et autres ressources. Il prend en charge les titres de perception qui lui sont remis par le président-directeur général et procède à une tentative d'encaissement amiable des créances à recouvrer. « En cas d'échec, il rend

(22) D.-L. 30 octobre 1935, tendant à améliorer et à faciliter l'exercice du service du contentieux et de l'agence judiciaire du trésor, art. 2. S., 1935. *Lois annotées*, p. 1675.

(23) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 158, n° 80; v. *supra*, 1re partie, n° 168.

(24) D. n° 46-1528 du 16 juin 1946, portant R.A.P. pour l'organisation et le fonctionnement de la S.N.E.P., J.O. du 22 juin 1946, p. 5574.

compte au président-directeur général qui fait donner force exécutoire aux titres des recettes relatifs aux créances reconnues par arbitrage dans les conditions prévues par l'article 2 du décret du 30 octobre 1935 tendant à améliorer et à faciliter le fonctionnement des services du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor ». Rien de tel n'a jamais été prévu à l'égard des établissements nationaux de caractère industriel et commercial, autres que la S.N.E.P., dont nous nous occupons. Pour ceux-ci, la souplesse de la gestion prime toute autre considération. Le texte du décret de 1935 apparaît, face à cette gestion, aussi insolite que les règles de la domanialité publique. « Nul, écrit M. VEDEL, n'a jamais songé à faire application de ce texte aux entreprises nationales de gaz et d'électricité, ce qui, notons-le, prouve, par un trait de plus, combien la qualité « d'établissement public » de ces entreprises est verbale ». Cette conclusion affecte également les entreprises de combustibles minéraux.

395. — Cette absence de prérogatives de puissance publique, en ce qui touche au recouvrement des créances, est importante à noter. Dans le conflit des intérêts en jeu entre la notion d'établissement public et celle de commercialité, elle constitue un indice supplémentaire et un jalon précieux dans la détermination du caractère véritable de nos entreprises. La solution à intervenir dans ce conflit influera directement sur la nature des établissements nationaux. Or cette solution doit dépendre des impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs, placés au cœur du débat. Il est ainsi intéressant de constater, en matière de gaz, d'électricité et de combustibles minéraux, la prédominance qui semble devoir s'instaurer du caractère industriel et commercial sur le caractère public de l'établissement correspondant. Cela est également essentiel, car c'est la gestion qui, compte tenu de ces impératifs, va déterminer le régime des biens et des deniers, c'est-à-dire des moyens d'action globaux. Ce n'est pas l'inverse. Ce n'est pas au régime des biens de déterminer la gestion, sous peine de voir cette gestion, soumise à des répercussions en provenance directe des règles rigides comme celles du domaine public par exemple, perdre tout dynamisme, toute efficacité au contact du monde des affaires, à l'épreuve des exigences du droit de la richesse. D'ailleurs, il est si vrai que l'établissement national ne

saurait être de nature administrative que, pour le gaz et l'électricité, il est, en grande partie, dominé par sa qualité de concessionnaire de service public. On ne sache pas que le concessionnaire ait jamais été identifié à l'administration, dont il n'est qu'un co-contractant.

B. — La prédominance de la qualité de concessionnaire de service public

Les établissements nationaux de l'électricité et du gaz sont aux droits des anciens concessionnaires, entreprises ou particuliers. De cette proposition, la jurisprudence a su tirer des conséquences inéluctables, propres à faire apparaître un indice complémentaire dans la recherche de la nature véritable de l'entreprise nationale.

a) *La thèse de la succession*

396. — Nous avons eu déjà l'occasion d'adopter la thèse de la succession (25). L'un des éléments fondamentaux du statut des établissements nationaux est, en effet, donné par l'article 36 de la loi du 8 avril 1946. Les nouveaux établissements succèdent aux concessionnaires antérieurs et gèrent, en principe dans les mêmes conditions et en vertu des mêmes contrats, le service public du gaz et de l'électricité. Cet aspect successoral a déjà été mis en évidence par l'adoption jurisprudentielle d'une conception extensive du transfert. Celui-ci s'analyse, en effet, en une dévolution opérée conformément au droit des universalités. Le caractère « public » conféré à l'établissement dévolutaire apparaît devoir s'estomper davantage encore, au rappel de la nature juridique des anciennes entreprises, aux droits desquelles il se trouve.

Le procédé de la concession de service public n'a jamais, au plan juridique, entraîné pour la personne morale contractant avec l'administration, une assimilation avec cette dernière. Il n'est pas douteux que l'entrepreneur ou l'entreprise privée d'intérêt général étaient, et sont encore, caractérisés, par définition, par un statut privé. Sans doute, la concession était-elle un mode d'action de l'administration; mais, à la

(25) V. *supra*, 1re partie, nos 117, 185.

différence du procédé de la régie directe, celui de la concession s'instaurait par suite et en fonction d'un contrat. Ce contrat, charte du service, se retrouve intact dans son application dès la survenance du transfert. La doctrine a beaucoup insisté sur cet aspect du statut des établissements nationaux. M. Blaevoet en a été le principal et premier représentant. Tous ses écrits, et, au départ, son commentaire de la loi du 8 avril 1946 notamment, ont mis l'accent sur cet élément de la nationalisation (26).

397. — On peut, dès lors, légitimement se demander si l'établissement national ne doit pas se ressentir de l'aspect successoral de la constitution de son patrimoine. Et l'on doit s'interroger sur le point de savoir si ce patrimoine n'est pas l'un des pôles d'attraction dans la recherche de la solution du conflit des intérêts. Toute notre étude a montré, jusque là, que le régime des biens était, selon l'expression de M. Boulouis, au cœur du statut des entreprises nationales. A notre avis, la thèse de la succession apporte un élément de confirmation supplémentaire. Sans doute, cette théorie ne réunit-elle pas l'unanimité de la doctrine. M. Boulouis la taxe de relative et d'illusoire (27). Il ne nous semble pas que tous les éléments de cette critique soient concluants. Certains en sont pertinents; nous nous demandons, toutefois, si l'on doit ériger en axiome définitif l'argument tiré par la jurisprudence, du caractère d'établissement public de la S.N.E.P. pour en déduire l'insaisissabilité de ses deniers. Si la S.N.E.P. est à la tête d'un patrimoine en application du droit des universalités (28), cette entreprise nationale n'est cependant pas aux droits de concessionnaires antérieurs de services publics. Par conséquent, la thèse de la succession ne doit pas être adoptée sans précautions préalables. Défendue par M. Blaevoet et la doctrine en général, il faut en délimiter l'application; les auteurs l'ont toujours et surtout introduite dans la construction du régime des véritables établissements nationaux de caractère industriel et commercial que sont l'E.D.F., le G.D.F., l'E.G.A., les Charbonnages. Ce sont là des entreprises dont aucune des techniques de droit public utilisées par la S.N.E.P., en matière de gestion financière

(26) Tous les articles, notes, ouvrages de M. Ch. Blaevoet, précités, en portent témoignage.
(27) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 158, n°s 49 et s.
(28) V. *supra*, 1re partie, n° 49.

notamment, ne leur est applicable. Ce sont des établissements ne détenant aucune prérogative de puissance publique. Or ce sont ces prérogatives qui permettent d'appliquer à la S.N.E.P. un statut de véritable établissement public. On ne saurait tirer argument de la nature de la S.N.E.P. pour critiquer la thèse de la succession, sans prendre parti, et par là préjuger, de la nature véritable des établissements du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux (29). C'est en tenant compte de ces difficultés que la Cour de Cassation a pu juger de façon apparemment contradictoire à propos de la S.N.E.P. et des autres établissements; ses décisions prouvent que toutes ces entreprises nationales ne sauraient être assimilées.

b) *La jurisprudence de la Cour de Cassation*

398. — La Cour de Cassation a tiré les conséquences logiques de la succession des nouveaux établissements aux anciennes entreprises concessionnaires. Un pourvoi avait été formé par un agent du G.D.F. contre un arrêt du 18 janvier 1949 de la Cour d'Appel de Poitiers (30). Cet arrêt se prononçait en faveur de la qualité d'établissement public de cette entreprise nationale, à propos de l'élection de cet agent au Conseil des Prud'hommes de Poitiers. « Attendu, disait l'arrêt déféré, ... qu'il s'agit d'un ouvrier d'une entreprise nationalisée; que, comme l'expression l'indique, la nationalisation a pour effet de mettre au service de la collectivité tout entière, c'est-à-dire de l'Etat, le personnel et l'activité des entreprises nationalisées; que, comme l'expression l'indique, la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz a, dans son article 3, expressément conféré à ces nouveaux services la qualité d'établissement public » ...

La Cour de Cassation censure vigoureusement cette décision. Après avoir rappelé le caractère de la gestion du G.D.F., son autonomie financière, son indépendance technique et commerciale, sa gestion financière et comptable, la Cour Suprême juge que « l'entreprise litigieuse a une per-

(29) Mais les critiques adressées par M. Boulouis à la thèse de la succession retrouvent toute leur valeur en ce qui concerne le transfert des concessions. V. *infra*, 3e partie, n° 480, *in fine*.

(30) C. Appel Poitiers, 19 janvier 1949, *P. G. c. Ardouin*, J.C.P., 1950, II, 5.676 (2e espèce), avec la note d'observations de M. Vedel. Cassé par Cass. Soc., 12 juillet 1950, *préc.*

sonnalité distincte de celle de l'Etat; que, jouissant de l'autonomie financière, elle agit dans ses opérations suivant les règles du commerce et de l'industrie privée, comme un concessionnaire qui n'a pas plus de prérogatives que les anciens concessionnaires »... Voilà donc exprimée, par la jurisprudence, la thèse de la succession défendue par la doctrine. Cet arrêt, rendu en 1950, est l'un des premiers éléments de construction dignes d'intérêt dans l'édification du droit des entreprises nationales. La Cour de Cassation est intervenue, depuis lors, à plusieurs reprises, pour édifier une construction nuancée, confirmant ou complétant sa jurisprudence primitive. Ces décisions prendront leur place naturelle dans la suite de nos développements (31).

399. — Il faut cependant remarquer les réactions de la doctrine devant l'arrêt du 12 juillet 1950. Approuvé par certains (32), il a été vivement critiqué par d'autres. M. Boulouis n'a pas été convaincu de la démonstration (33). Sans doute, écrit l'auteur, du fait de la personnalité distincte de l'Etat, cet arrêt ne pouvait être autre et il s'insère dans la jurisprudence constante suivant laquelle « l'Etat et les personnes morales de droit public ne peuvent relever d'une juridiction paritaire dont la compétence dépend de l'électorat de ceux qui y sont soumis ». Cette jurisprudence ne s'applique donc pas au G.D.F. Mais, poursuit M. Boulouis : « Peut-être cette jurisprudence vaudrait-elle d'être révisée, dès lors que l'Etat accepte bien de siéger dans des conseils tripartites où il n'a qu'un tiers des voix ». On le voit, le problème du tripartisme se trouve, une fois encore, posé. Après avoir mis en doute le respect intégral des règles du commerce et de l'industrie privés par l'établissement national, l'auteur, qui écrit en 1953, met la Cour en contradiction avec elle-même en lui opposant sa propre jurisprudence refusant la propriété commerciale à l'E.D.F. Cette dernière,

(31) V. *infra*, 3e partie, nos 423 et s.
(32) G. Vedel, *note préc.*; Ch. Blaevoet, note sous l'arrêt au D., 1950, 665.
(33) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 157, n° 110 et s.; fasc. 158, n° 57, nos 111 et s.; V. *infra*, 3e partie, n° 480, *in fine*. V. fasc. 157, n° 114 : « La Haute-Juridiction était saisie de la question de savoir si le personnel de G.D.F. était ou non éligible aux conseils de prud'hommes, et pour répondre affirmativement elle est partie du fait que ces conseils étaient compétents pour connaître des litiges concernant ce personnel, fait qui, une fois démontré comme on vient de dire, entraîne l'éligibilité.
Or, traditionnellement, c'est au raisonnement inverse que s'attache la Cour en décidant que la compétence des conseils était liée à l'électorat de ceux qui y étaient soumis ».

née en 1952 et complétée en 1953, s'appuie en effet sur le caractère d'établissement public gérant un service public de l'entreprise pour adopter cette solution (34), valable « même pour des activités qui n'avaient aucun rapport avec le service public et qui continuent à être exercées parallèlement par des commerçants privés ». Enfin, dernier argument, l'auteur ne pense pas que le G.D.F. ait les mêmes prérogatives que les anciens concessionnaires.

Les remarques de M. Boulouis sont pertinentes en ce qui concerne le refus, opposé par la Cour Suprême, de la reconnaissance de la propriété commerciale aux établissements nationaux. On ne peut impunément faire prévaloir tantôt le caractère public, tantôt le caractère industriel et commercial de l'établissement. L'adoption par le législateur d'une solution permettant de passer outre à cette jurisprudence ne fait pas oublier la contradiction relevée. En ce qui concerne l'assimilation des établissements nationaux aux anciens concessionnaires, M. Boulouis s'y oppose au nom du principe, déjà signalé, exprimé par l'auteur, selon qui désormais le concessionnaire commande au concédant. Cela pose des problèmes examinés plus loin (35). Les critiques opposées à l'arrêt de 1950 ne sauraient, cependant, permettre l'effacement d'un principe de base, consacré par la Cour : celui de la personnalité distincte. « Quoiqu'il en soit, écrit M. Boulouis, il demeure formellement vrai que G. D. F. a une personnalité distincte de l'Etat ». Cela seul mérite, en définitive, d'être mis en lumière. L'arrêt sur la compétence prud' homale n'aurait-il rappelé que cet aspect du statut des établissements, il mériterait une place de choix dans la construction du régime des biens. L'E. D. F., le G. D. F., l'E. G. A., les Charbonnages de France, ont une personnalité distincte de celle de l'Etat. La reconnaissance de cette personnalité, liée à l'autonomie de la gestion, entraîne des conséquences inévitables. La fonction des établissements nationaux ne se laisse pas enserrer dans le cadre trop formel de la dénomination officielle. Le statut perd de sa rigueur de principe. Il est modifié par la fonction. Il faut en déduire les conséquences sur les biens, dont le régime dépend des impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs.

(34) V. *supra*, 1re partie, n° 79.
(35) V. *infra*, 3e partie, nos 477 et s.

CHAPITRE II

LA FONCTION MODIFIANT LE STATUT

---

400. — Alors que le législateur, pour mieux individualiser la fonction des établissements nationaux, demanda le secours du statut de l'établissement public de caractère industriel et commercial, l'autonomie et la personnalité de ce dernier ont, en définitive, imposé au premier plan cette fonction et relégué dans l'ombre ce statut. La fonction essentiellement économique des établissements nationaux s'épanouit ainsi dans un cadre juridique qui les différencie de l'Etat. Cette fonction se développe grâce au caractère industriel et commercial octroyé à l'établissement public. La conséquence du dualisme est dans la prépondérance que tend à prendre l'aspect commercial sur l'aspect public. Et, en bonne logique, un caractère semble devoir l'emporter sur l'autre. Il faut donc envisager les résultats de cet état de fait par rapport à l'autonomie donnée à l'établissement national et voir ensuite si le caractère qui l'emporte est susceptible de déterminer le statut. Deux sections correspondent à cette recherche.

Section 1. — Autonomie et commercialité.

Section 2. — La pleine commercialité.

SECTION I

Autonomie et commercialité

La personnalité distincte de l'établissement national permet à l'autonomie de ce dernier de se développer librement dans le cadre de la gestion des intérêts économiques collectifs. Il convient, de ce point de vue, d'étudier les conséquences de cette personnalité distincte, et en regard, la consistance de la commercialité exercée dans le climat propre aux nationalisations.

§ 1. — LES CONSEQUENCES DE LA PERSONNALITE DISTINCTE

Ces conséquences résultent de la nature profonde de l'entreprise nationale. Compte tenu du caractère véritable de l'établissement public industriel et commercial, elles permettent de donner tout son sens à la fonction des entreprises. Par ailleurs, il est nécessaire de réserver une place à l'établissement lui-même dans l'appréciation de ses propres moyens. Comme nous l'avons fait déjà dans l'étude objective des biens, il est indispensable, à notre avis, de donner la parole aux établissements eux-mêmes (1). Il ne saurait y avoir, dans le concert des opinions, de recensement définitif, sans que les intéressés eux-mêmes soient appelés à se faire entendre.

A. — L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL, NOTION OUVERTE

401. — Dans la recherche des conséquences de la personnalité distincte, il convient de partir du cadre juridique identifiant cette personnalité. La dénomination officielle des lois de 1946 ne peut être définie logiquement. La logi-

(1) V. *supra*, 1re partie, n° 175, *in fine*.

que ne nous a pas permis d'arriver à une compréhension exacte, à un dosage précis du caractère industriel et commercial et du caractère public. Il n'est pas douteux que cette nouvelle catégorie spécifique doit être regardée comme intégrée aux « catégories juridiques dont l'unité est plus fonctionnelle que conceptuelle ». Envisagé non au point de vue de son « pur contenu logique, mais à celui de la fonction » qu'il joue, l'établissement public de caractère industriel et commercial possède une unité réelle. Il constitue « une notion ouverte, prête à s'enrichir de tout l'imprévu du futur » (2). Doté de la personnalité morale, on en aperçoit aisément les conséquences, face à l'établissement non personnalisé.

Des services publics non personnalisés de l'Etat ont, en effet, le caractère industriel et commercial. Il en est ainsi notamment des Postes, Téléphones, Télégraphes (P. T. T.) (3). Quel est leur rôle de commerçant ? Ce rôle est presque inexistant. Car, selon M. VEDEL, leur commercialité rencontre une limite stricte; par son absence de personnalité, le service des P. T. T. rattache tous les actes de sa gestion à la personne morale responsable : l'Etat. Les conséquences du caractère industriel et commercial conféré à ce genre de services sont réduites. Ce ne sont pas les facilités de comptabilité provenant d'emprunts aux méthodes commerciales qui font disparaître le caractère public des deniers. Ce ne sont pas davantage les assouplissements donnés aux méthodes administratives dans les relations avec les usagers du service et ses agents qui font oublier le caractère administratif fondamental des P. T. T. Or, nous l'avons maintes fois rappelé, l'Etat, puissance publique, est mal adapté à un rôle de commerçant et d'industriel. Ce ne peut-être là qu'un accident, car l'Etat n'a pas pour profession de faire le commerce. La Cour de Cassation a bien précisé qu'il ne pouvait jamais être commerçant, industriel ou agriculteur et cela explique les règles de compétence fondamentalement différentes données aux litiges entre l'Etat et ses agents et les établissements nationaux et les leurs (4).

(2) G. VEDEL, *De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein, préc.*, J.C.P., 1948, I, 682 (§ 11).
(3) V. la documentation communiquée par le Ministre des P.T.T. pour la rédaction de la page spéciale du *Monde* du 24 avril 1954, p. 8 et 9.
(4) V. *supra*, 1re partie, n° 193.

Car les établissements nationaux, dotés de la personnalité morale, ont, eux, une vocation de commerçant. Cette dernière est-elle primordiale et doit-elle (ou peut-elle) caractériser tout le statut ? Cela est à vérifier. Mais il est certain que l'adaptation à ces entreprises nationales du cadre nominal de l'établissement public n'est pas destiné à faciliter l'exercice et le développement de cette vocation. L'autonomie reconnue à l'entreprise est la condition de sa commercialité. Et sa personnalité morale la distinguant de l'Etat, l'entreprise doit pouvoir jouer à fond la carte industrielle et commerciale. On ne saurait faire la place trop importante aux impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs et, à travers elle, au régime des biens et des deniers. Il est curieux de constater, rappelons-le une fois encore, que dans l'appréciation des données du problème, chacun intervienne à l'envie, sans permettre à l'établissement national de faire entendre son point de vue. Théoriciens, praticiens, spécialistes ou non, proposent et voudraient pouvoir « disposer ». Si l'établissement national, principal intéressé, prend voix au chapitre, des censeurs impitoyables veulent ramener au néant de telles « prétentions ». Une semblable attitude ne nous apparaît pas objective et l'on ne saurait sans danger étouffer le dynamisme des établissements nationaux, qualité indispensable à l'exercice du caractère industriel et commercial. Nous pensons donc qu'il convient de donner une place importante aux intéressés, afin de leur permettre de présenter leurs observations. On ne peut créer des règles de droit, sans leur faire prendre racine au plus profond de la réalité des faits. C'est pour l'avoir momentanément oublié que le législateur de 1946 s'est fourvoyé.

B. — Le point de vue de l'établissement national

L'établissement national intervient donc, à son tour et légitimement, dans cette recherche de dépassement du statut officiel, sous l'impulsion de sa propre fonction. Mais il faut aller plus avant et étayer ses idées par les recommandations des organismes « tuteurs » intervenant dans sa gestion.

402. — D'une façon générale, on peut dire que la position adoptée par l'établissement national correspond à une prise de conscience très nette, au contact des faits, du principe suivant, énoncé par M. VEDEL : « On peut croire ou ne pas croire aux bienfaits de l'insertion active d'organismes publics dans la vie industrielle et commerciale. Mais dès l'instant où le législateur a voulu organiser cette insertion, ce serait une bien mauvaise méthode d'interprétation que de multiplier sans nécessité les distinctions entre les entreprises publiques de caractère industriel et commercial et les entreprises privées » (5). Tous les établissements nationaux, toutes les entreprises nationales ont fait connaître leur sentiment à ce sujet, par le truchement de leur conseil d'administration, de leurs directeurs généraux ou de représentants qualifiés. Dès 1950, le Conseil de l'E. G. A. concluait son rapport de gestion de l'année 1949 : « Une règlementation compliquée risque de détourner la nationalisation de son véritable objet, qui n'est pas l'étatisation. Etablissement industriel et commercial, doté par la loi de l'autonomie financière, et de l'indépendance technique et commerciale, nous revendiquons nos responsabilités et nos risques » (6). Les entreprises intéressées ont toutes réagi, dans cet esprit, à la « rage du contrôle » qui s'est étendue sur elles, et aggravée en mai 1953 (7).

Le Directeur Général des Houillères du Nord et du Pas-de Calais n'a pas caché dans quel sens il concevait l'orientation de la gestion confiée à l'entreprise. Après le renforcement du contrôle des établissements nationaux, il dénombrait plus de quinze modalités d'exercice de ce dernier. Soulignant la limitation de la liberté de l'établissement, il s'exprimait ainsi : « Autant un contrôle *a posteriori* est justifié, autant il faut craindre que des contrôles *a priori* soient des éléments paralysants, incompatibles avec une saine gestion industrielle et commerciale » (8).

Il est bien certain que les décrets pris en 1953 à l'égard des entreprises nationales ont eu pour objet d'entraîner des répercussions sensibles dans la gestion et dans la direction.

(5) G. VEDEL, *note préc.* au J.C.P., 1950, II, 5676.
(6) *Rapport de gestion* pour l'année 1949, de l'E.G.A., p. 165.
(7) P. DAUTEUIL, *La réforme des entreprises nationalisées.* Correspondance du *Monde* du 26 mai 1953, p. 11.
(8) M. SIGNARD, directeur général des Houillères du Nord et du Pas-de-Calais. Discours prononcé à Arras en juin 1953, *Le Monde,* 25 juin 1953.

Parce que l'Etat est le représentant naturel de l'intérêt général, on a voulu lui donner une place prédominante. Par là, on a tenté d'établir une unité de direction nettement opposée à la gestion des intérêts économiques assurée sur la base du tripartisme. La confusion de l'intérêt public avec l'intérêt collectif s'est, une fois encore, produite. Or il est symptomatique de rappeler les réactions des entreprises nationales créées sous forme de régie. Dans cette hypothèse, en effet, il s'agit d'une gestion domaniale caractérisée; les moyens d'action appartiennent à l'Etat et non plus à l'établissement national de caractère industriel et commercial. Le Président-Directeur Général de la Régie Nationale des Usines Renault n'a pas craint de nettement préciser sa conception des rapports entre l'entreprise et l'Etat. Rejetant la conception d'un Etat-homme d'affaires, il a nettement dissocié la notion de propriété des biens et la notion de leur exploitation. Cela est, à notre avis, fondamental dans le cas d'appartenance à l'Etat du patrimoine de l'entreprise. Mais une conception plus extensive ne saurait être adoptée. Cette autonomie de la gestion a ses limites. Elles sont ainsi définies : « Notre souci de décharger l'Etat de toute fonction industrielle et commerciale ne doit pas aller pourtant jusqu'à donner à l'organisme chargé d'assurer l'exploitation du moyen de production considéré une indépendance totale, à créer un Etat dans l'Etat » ... (9). Cette même personnalité a repris ce thème par la suite. Rappelant le droit de propriété de l'Etat, elle a ajouté : « L'Etat nous a créés, il ne nous nourrit point et nous ne cherchons point à vivre dans son ombre. Nous considérons l'étatisme comme le pire des maux qui pourraient atteindre la régie des usines Renault » (10). Cette affirmation doit dépasser le secteur concurrentiel nationalisé, pour atteindre les établissements nationaux dans leur ensemble.

403. — Il était bon que, par des organes qualifiés, l'entreprise nationale se fasse entendre et puisse répondre à ses censeurs officiels et officieux. La Sous-Commission du Conseil de la République, compétente à l'égard des entre-

(9) M. Lefaucheux, président-directeur général de la Régie Nationale des Usines Renault. Conférence prononcée à Bruxelles en janvier 1954, *Le Monde* des 31 janvier-1er février 1954.

(10) M. Lefaucheux, Conférence donnée à l'Institut de droit comparé, Paris, mars 1954, *Le Monde* du 6 mars 1954, p. 10.

prises intéressées, a, en effet, critiqué à plusieurs reprises, par la voix de son président, la volonté d'autonomie des organismes contrôlés. Ce dernier s'est fait l'un des champions de la thèse de la constitution, par les entreprises, d'états dans l'Etat. Affirmant le désir de ces dernières d'éluder le contrôle parlementaire, il a pu écrire que « parfois l'opposition au contrôle établi par la loi prend une forme voisine de la rébellion ou de la dissidence » (11). En fait, l'autorité de l'Etat sur les établissements nationaux, telle que nous l'avons rappelée, semble permettre difficilement à ceux-ci de prendre une position aussi tranchée. Et M. Malleville, au terme de sa codification, a su pourfendre le « mythe des féodalités » (12).

404. — Tout cela est primordial pour les moyens d'action des établissements. Nous y insistons à dessein. Sans doute, le contrôle destiné à ruiner le principe du tripartisme a-t-il été instauré à la suite des recommandations multiples et répétées de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Mais aurait-on oublié que cette Commission a elle-même donné sa caution au renforcement du caractère industriel et commercial ? En 1951, elle a réaffirmé sa position et a présenté, dans ses conclusions, le principe suivant : « Modalités de fonctionnement conservant dans toute la mesure du possible la souplesse qui caractérise les entreprises privées » (13). En 1952, la Commission a repris dans les mêmes termes sa recommandation et a stigmatisé « les immixtions de la politique » et « les ingérences injustifiées des administrations de l'Etat » dans la gestion des intérêts économiques collectifs (14). On le voit, le point de vue de l'établissement national n'est pas aussi audacieux qu'il apparaît à certains. Mais la prééminence du caractère industriel et commercial n'est pas uniformément consacrée. Il existe des degrés dans la commercialité des entreprises nationales. Il faut les rappeler, pour mieux faire ressortir le statut des grands ensembles de l'E. D. F., du G. D. F., de l' E. G. A. et des Charbonnages de France.

(11) M. Pellenc, Rapport sur le fonctionnement des entreprises nationalisées, *Le Monde*, 2 juillet 1953, p. 14.
(12) G. Malleville, *L'autorité de l'Etat sur les services nationaux E. D. F. et G. D. F.*, *op. cit.*, § 5, Le mythe des féodalités, p. 140 et s.
(13) *Deuxième rapport d'ensemble, préc.*, p. 46.
(14) *Troisième rapport d'ensemble, préc.*, p. 385-386.

§ 2. — LA CONSISTANCE DE LA COMMERCIALITE

405. — L'établissement public de caractère industriel et commercial présente donc une vigueur propre, un dynamisme interne indéniable. La personnalité distincte lui confère des pouvoirs étendus, en harmonie avec son autonomie. Mais si les nationalisations ont entraîné la création de nombreux établissements de ce genre, tous n'ont pas les mêmes caractères. Ces différences proviennent de degrés dans l'autonomie octroyée. Corrélativement, la commercialité s'efface, s'amplifie ou se trouve en veilleuse. On conçoit les répercussions, sur la gestion, de ces modalités de structure et, la gestion déterminant le régime des biens, sur les moyens d'action. Pour être aussi complet que possible et afin de faire ressortir l'originalité des établissements du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux, il convient de présenter brièvement des exemples des modalités de la consistance de la commercialité.

A. — Un exemple d'autonomie en veilleuse : l'O. N. E. R. A.

406. — Une loi du 3 mai 1946 a créé, sous le nom d'Office National d'Etudes et de Recherches Aéronautiques (O. N. E. R. A.), un établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité du ministre de l'armement (15). Voici donc une entreprise nationale dont la dénomination officielle est semblable à celle des grands établissements nationaux. Est-ce à dire que le dosage des notions de commercialité et d'établissement public soit identique ? Certainement non. La loi soumet l' O. N. E. R. A. à la tutelle étroite du ministre dont il dépend. Il est « autorisé » à assurer sa gestion financière et à présenter sa comptabilité suivant les usages du commerce. En fait comme en droit, son activité commerciale est des plus réduites. L'O. N. E. R. A. est, en effet, habilité, sous le contrôle du ministre de l'armement, à passer

(15) L. n° 46-895 du 3 mai 1946 portant création d'un office national d'études et de recherches aéronautiques, J.O. du 4 mai 1946, p. 3758.

« tout traité ou convention en vue de l'achat ou de la vente de brevets d'invention ou licences de fabrication ». Dans un avis du 8 juillet 1952, le Conseil d'Etat qualifie cette activité d'éventuelle et d'accessoire (16).

A part cette faculté, en effet, l'office a un rôle nettement défini, pour l'exercice duquel il n'intervient pas dans la vie commerciale. Il a pour mission de développer, d'orienter et, en liaison avec le Centre national de la recherche scientifique, de coordonner les recherches scientifiques et techniques poursuivies dans le domaine de l'aéronautique. Son patrimoine est fonction des établissements de recherches et d'études de caractère aéronautique dont il prend possession après affectation par décret. En bref, selon l'expression de M. VEDEL, il s'agit d'un « laboratoire d'Etat ». Il jouit d'une certaine autonomie, mais dans un domaine limité. Il n'est pas un instrument de la vie commerciale, ni un acteur du monde des affaires. Ses rapports avec le droit de la richesse sont épisodiques. La gestion de l'O. N. E. R. A. ne présente aucune note d'originalité susceptible d'entraîner un régime approprié pour les biens formant l'ensemble de ses moyens d'action. Une fois encore, le législateur ne s'est pas mis en peine d'imagination. Mais cette fois ci, le caractère public de l'établissement permet d'affirmer l'inapplicabilité des mêmes principes aux établissements qu'une dénomination officielle uniformise. Les biens, par rapport aux tiers, ne devront pas présenter des qualités identiques. Or cela est vrai d'une entreprise dans laquelle l'autonomie est en veilleuse, mais cela l'est aussi d'une entreprise présentant une autonomie réelle; celle-là, toutefois, subit un effacement marqué de sa commercialité. Il s'agit de la S. N. E. P. (17).

B. — UN CAS D'EFFACEMENT DE LA COMMERCIALITÉ : LA S. N. E. P.

407. — L'O. N. E. R. A. offre une commercialité restreinte, parce que son autonomie est infime; mais cette commercialité est à la mesure de cette autonomie. La S. N. E. P. pré-

(16) Avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat, en date du 8 juillet 1952, cité par M. VEDEL, *op. et consult. cit.*

(17) Il est à noter que des établissements sont appelés nationalisés, qui sont essentiellement des établissements publics d'Etat, sans aucune autonomie, v. p. ex. C. Appel Rouen, 9 novembre 1949, *Lambert*, S., 1950, 2, 57, avec la note O. DUPOND.

sente, au contraire, une autonomie plus marquée; cependant, les méthodes de gestion contreviennent à toute action commerciale. Par la loi du 11 mai 1946, est créé « un établissement de caractère industriel et commercial », doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Cette entreprise nationale, baptisée société, se conforme, en matière de gestion financière et comptable, aux règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. Elle peut avoir recours aux moyens usuels de crédit, les ressources nécessaires à son fonctionnement provenant du produit des ventes, locations, ou d'autres revenus des biens transférés ou confisqués.

En réalité, tous ces éléments sont autant de signes extérieurs nécessaires peut-être à la gestion, mais insuffisants à coup sûr pour rendre compte du statut exact de la S. N. E. P. Le dosage des notions de commercialité et d'établissement public doit, pour être exact, tenir compte de points de vue matériels et formels inhérents à cette entreprise. D'une part, il faut remarquer l'absence de but lucratif dans la gestion; d'autre part, on doit tenir compte des prérogatives de puissance publique précédemment analysées : le recouvrement des créances par voie d'états exécutoires, notamment. Pour que ses décisions soient exécutoires, la S. N. E. P. doit obtenir l'approbation du ministre compétent. Sa gestion financière doit faire l'objet d'une déclaration de conformité de la Cour des Comptes. L'aspect public de l'établissement est ainsi évident. Dans ce cas, la commercialité s'efface. Elle ne correspond pas à l'autonomie conférée par la loi. Il s'agit bien, et avant tout, d'un établissement public. Dès l'origine, une doctrine des plus autorisées en avait affirmé la réalité (18). Et la Cour de Cassation s'est rangée à cet avis par ses arrêts de 1951 (19); l'ensemble des dispositions de la loi du 11 mai 1946 et du décret du 16 juin 1946 permet d'affirmer que la S. N. E. P. constitue un établissement public. Dans ce cas, par conséquent, le caractère public l'emporte sur le caractère industriel et commercial. La consistance de la commercialité des divers établisements nationaux n'est donc pas uniforme.

(18) G. E. Lavau, *Le service public de l'information*, thèse, Paris, 1948, p. 131 et s.; *Le service public de l'information et la liberté d'opinion.* Cours de doctorat cité (1re partie, Ch. 1, Section 2, § 3).

(19) Cass. Comm., 9 juillet 1951, *S. N. E. P.* c. *Camacho; S. N. E. P.* c. *Arthus et autres*, D., 1952, 141, avec la note de M. Ch. Blaevoet.

Cela est d'autant plus exact que, pour les plus importants d'entre eux, on assiste à un effacement de leur aspect public. La commercialité se développe alors largement. Il convient de les examiner.

SECTION II

La pleine commercialité (1)

408. — Avec les établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux, nous arrivons à l'examen d'entreprises nationales auxquelles est consacrée la majeure partie de cet ouvrage. Par les développements présentés en dernier lieu, consacrés à d'autres entreprises nationales, nous avons voulu démontrer les variations possibles des relations de l'aspect public et de l'aspect commercial existant dans un cadre juridique identique. Or selon que l'un ou l'autre de ces aspects l'emportera, les droits des tiers, on s'en doute, seront fondamentalement différents. Ils trouveront à s'exercer sur des biens de nature différente. Avec les grandes entreprises nationales désormais abordées, on assiste, sous la poussée des impératifs de la gestion, à la prédominance du caractère commercial de l'établissement. Celui-ci possède un degré de commercialité correspondant à son autonomie réelle, à un point tel que, face aux tiers, il apparaît avant tout en qualité de commerçant. Dès lors, et dans la mesure où la logique peut être utilisée en matière de natio-

(1) L'emploi de l'expression : « pleine commercialité » ne doit pas faire illusion. Si, comme nous allons le démontrer plus loin, cette qualité se déduit notamment de la recherche des bénéfices à laquelle peut se livrer l'établissement national, il faut, en revanche, faire observer que ce bénéfice peut et doit être recherché dans le seul but de financer et d'autofinancer l'entreprise. Il s'agit donc d'une conception du bénéfice plus proche de celle admise dans une économie de type socialiste que de celle reconnue dans une économie de type capitaliste. L'établissement national, par la pratique du financement et de l'autofinancement, investit au profit de la collectivité nationale des bénéfices sans analogie avec ceux destinés à l'appropriation privée capitaliste. (Il est vrai que la pratique contemporaine du financement et de l'autofinancement systématiques aux lieu et place de la distribution des bénéfices, peut, dans un certain sens, être considérée comme réalisant des investissements à l'échelon national. Mais le problème du propriétaire desdits investissements demeure entier. *Comp. : L'autofinancement des sociétés en France et aux Etats-Unis*, par M. Malissen, Préface de J. M. Jeanneney, Dalloz, Paris, 1953).

nalisation, il convient d'en déduire les conséquences sur le régime des biens.

§ 1. — L'ETABLISSEMENT NATIONAL EST UN COMMERÇANT (2)

Pour établir lequel des deux caractères, public ou commercial, l'emporte sur l'autre en matière d'établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux, il convient de partir des données législatives, interprétées par la doctrine. L'examen de la jurisprudence intervenue depuis la nationalisation permettra d'apprécier ces éléments initiaux et de déterminer s'il existe une politique jurisprudentielle suffisamment établie désormais, propre à permettre d'arriver à des conclusions sûres.

A. — La législation et son analyse doctrinale

409. — Il serait fastidieux d'énumérer l'ensemble des dispositions des lois des 8 avril et 17 mai 1946, propre à faire apparaître l'aspect commercial des entreprises considérées. Nous l'avons d'ailleurs déjà présenté (3). Aussi bien, nous n'approfondirons pas le problème sous cet angle. Nous rappellerons simplement les principales dispositions législatives, permettant, d'une part, de caractériser « la profession » de l'établissement; d'autre part, de déterminer le champ d'action de cet établissement face à la réalisation de bénéfices, opération en rapport direct avec les deniers et leur qualité.

a) *Le commerce, profession de l'établissement national*

M. Vedel a écrit des entreprises E. D. F., G. D. F. et E. G. A. (et cela doit être étendu aux Charbonnages et aux Houillères), que « leur activité est en fait exactement semblable à celle des commerçants et des industriels, ressemblance accentuée par le fait, pour les entreprises de gaz et d'électricité, qu'elles ont continué l'activité des anciens

(2) R. Houin, *La gestion commerciale des entreprises nationalisées et le droit privé*, 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 11 juin 1955.
(3) V. *supra*, 1re partie, n° 132 et s.

concessionnaires. Leur « profession » est vraiment le commerce ou l'industrie ». Il convient d'établir les principes d'une telle affirmation, d'en voir ensuite les conséquences.

1. Les principes de la gestion

Les lois de 1946 indiquent que la gestion des entreprises de gaz, d'électricité et de combustibles minéraux est confiée à des établissements publics nationaux de caractère industriel et commercial. Il s'agit de l'E. D. F., du G. D. F., des Charbonnages de France et de l'E. G. A., bien que le décret d'application à l'Algérie ne le qualifie pas nommément de service national. L'ensemble des services nationaux et locaux (services de distribution, houillères de bassins) est doté de l'autonomie financière, de l'indépendance technique et commerciale. Leur gestion financière et comptable s'effectue selon les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. Contrairement à certains établissements publics nationaux de caractère industriel et commercial, ils n'établissent pas d'états de recouvrements de leurs créances et ne relèvent pas du contrôle de la Cour des Comptes. Pareils en cela aux sociétés commerciales de droit privé pur, ces établissements utilisent des techniques semblables et se soumettent à des commissaires aux comptes. La Commission de vérification des comptes des entreprises publiques connait de leur gestion (4). On le voit, « leur nature n'est pas administrative »; « la commercialité s'y déploie jusqu'à ses extrêmes limites », écrit M. VEDEL.

410. — La succession de certains de ces établissements aux concessionnaires antérieurs de service public confirme ces premières constatations. M. COLLIARD a même fait observer qu'avant la nationalisation les entreprises de production d'électricité n'étaient pas exclusivement des établissements privés. De grandes sociétés d'économie mixte existaient : Compagnie Nationale du Rhône, Société d'énergie électrique de la Moyenne Dordogne. Les sociétés concessionnaires, en général, étaient déjà soumises aux contrôles de l'Etat, en matière de distribution de l'énergie électrique par exemple. Cet auteur a pu faire remarquer la soumission

(4) Consulter : A. Plantey, *L'application de la déchéance quadriennale aux dettes des établissements publics*, J.C.P., 1954, I, 1185.

des anciennes entreprises concessionnaires privées au contrôle de l'Etat, « échappant ainsi au pur droit commercial ». Le régime actuel de la nationalisation entraîne la constitution d'établissements publics de forme industrielle et commerciale; l'entreprise est « régie, au contraire, par le droit commercial ». A plusieurs reprises, M. COLLIARD met l'accent sur ces données de principe. « Cet établissement public n'est pas régi par le droit administratif, mais par le droit commercial »; et plus loin : « L'Electricité de France ne se présente donc pas sous les traits d'une régie d'Etat, sous les traits d'une véritable administration... L'entreprise... n'est pas, on ne saurait trop le marquer, une entreprise étatisée, gérée comme un service public de l'Etat. Elle est régie par le droit privé et en particulier par le droit commercial » (5).

411. — Il est symptomatique de constater les réactions des praticiens; à l'épreuve, la gestion des établissements nationaux se révèle bien telle que l'ont analysée et prévue les représentants de la doctrine en partant des seules lois de nationalisation. Or toute construction en matière de nationalisation doit, avons-nous posé comme principe avec M. RIVERO, s'inspirer des données humaines et techniques engendrées par ces entreprises (6). Partant de là, on a pu élaborer une théorie générale de gestion du secteur nationalisé sur les bases du secteur privé et réaliser un premier rapprochement entre ces deux branches de l'économie nationale et souligner leur étroite interdépendance (7). L'essai démontre la prépondérance de l'aspect commercial sur l'aspect public de l'établissement. Les impératifs de la gestion n'ont jamais été infléchis, à notre connaissance, vers la soumission au droit administratif par une théoricien quel qu'il soit; le dynamisme particulier à l'entreprise l'eut conduit à de constantes impasses. La gestion des intérêts éco-

(5) C. A. COLLIARD, *Droit de l'électricité*, *op. cit.*, pour l'ensemble des passages cités : pp. 145 et 146. *Rapp.* : Trib. Civ. Bourg, 7 mars 1950, *Buiron c. E. D. F.* Gaz. Pal. 1950, 1, 284 : « Attendu... que si l'E. D. F. qui a succédé depuis la nationalisation à l'Union Electrique, installateur de la ligne est une société nationale, elle a néanmoins conservé l'apparence et le comportement d'une société privée, avec son autonomie, son budget et ses ressources propres, l'exploitation de son réseau n'étant en réalité faite ni directement, ni en régie, par l'Etat ».

(6) V. *supra*, introduction, n° 2.

(7) Ch. CORBIN, *Financement, Autofinancement et Administration des Grandes Entreprises, Application au secteur nationalisé*, *op. cit.*, p. 168.

nomiques collectifs devant déterminer le régime des biens, on aperçoit l'intérêt de semblables données dans la construction d'ensemble de notre étude. L'entreprise intervenant dans la vie des affaires et dans le monde juridique s'engage avec tous ses moyens d'action. Retenons cet indice supplémentaire, révélateur de la direction vers laquelle s'oriente insensiblement l'édification du régime des biens. Tels sont les principes qui guident la gestion des grands ensembles nationalisés en 1946. Quelles en sont les conséquences ?

2. Les conséquences sur la gestion

412. — Les répercussions, sur la gestion, de la prédominance de l'un ou l'autre caractère de l'établissement national sont d'une extrême importance. Les impératifs de la gestion ont ainsi amené l'établissement national à examiner si devait lui être reconnue la capacité de compromettre, ainsi que celle d'insérer des clauses compromissoires dans les contrats conclus avec les fournisseurs et les entrepreneurs. La question a été débattue pour l'E. D. F. et le G. D. F. La solution est valable pour tous les établissements nationaux identiques. On sait, en effet, que l'article 1004 du Code de Procédure Civile interdit de compromettre « sur aucune des contestations qui seraient sujettes à communication au Ministère Public ». Or l'article 83 de ce Code indique que doivent être ainsi communiquées les causes « qui concernent l'ordre public, l'Etat, le domaine, les communes, les établissements publics »... M. MESTRE pour qui, nous le savons, les établissements publics nationaux de caractère industriel et commercial sont avant tout des établissements publics faisant partie intégrante de l'administration, s'est fait le champion de l'applicabilité de ces textes à l'E.D.F. et au G.D.F. (8). Mais, nous l'avons désormais rappelé, les entreprises intéressées ont, vis-à-vis des tiers, la qualité de commerçant. Le commerce est leur profession. MM. MAZEAUD et VEDEL ont ainsi pu établir que l'E.D.F. et le G.D.F. pouvaient valablement conclure des compromis et insérer dans leur contrats de fournitures et d'entreprises des clauses compromissoires (9). Ces auteurs rejoignaient ainsi

(8) A. MESTRE, *Arbitrage et nationalisation*, Génie Civil, 1949, p. 348.
(9) L. MAZEAUD et G. VEDEL, *Electricité de France et Gaz de France ont-ils la capacité de compromettre ?* C. D. J. 1950, n° 14, p. 224 et s.

M. DURAND, pour qui le caractère commercial de ces établissements emporte une compétence différente de la compétence administrative; qui estime la solution de M. MESTRE génante par son risque de paralysie de la vie commerciale de principe des entreprises : la nullité du compromis étant d'ordre public pourrait être invoquée par les tiers et les cocontractants (10). La doctrine en a reconnu l'application aux Charbonnages et aux Houillères (11).

Il est ainsi établi que les établissements nationaux peuvent, aux termes de l'article 631 du Code de Commerce, compromettre soit à raison de leur qualité de commerçant, soit à l'occasion des actes de commerce par nature accomplis dans l'exercice de leur gestion. Cela s'applique notamment aux contrats de fournitures et aux contrats sur commande. Au contraire, les marchés de travaux publics conclus par certains établissements nationaux apparaissant essentiellement de nature administrative, aucune clause compromissoire ne semble pouvoir être insérée. On le voit, le dosage des caractères public et commercial intervient constamment dans la gestion. Mais, dans le monde des affaires fréquenté par les établissements nationaux, la gestion commerciale est essentielle et prééminente. « Lorsque le service public industriel et commercial est érigé en une personne morale autonome ... on doit voir dans cette personne morale un « commerçant » auquel s'applique le statut commercial pour tout ce qui n'est pas des matières où la qualité d'établissement public doit prévaloir », écrivent MM. MAZEAUD et VEDEL. En fait, en matière de gestion des intérêts économiques collectifs, la commercialité est évidente et toute personne étrangère à l'entreprise, considérée *ut singuli*, se trouve en face d'un commerçant dans ses rapports contractuels avec celle-ci.

413. — Les conséquences, sur la gestion, des principes dégagés ne doivent toutefois pas entraîner des conclusions trop rigides. L'établissement national apparait, en effet, comme un

Adde : Consultation inédite des mêmes auteurs, délivrée à l'E. D. F., le 28 mai 1950, « sur la nature juridique des contrats conclus par E. D. F. avec ses fournisseurs et entrepreneurs et sur la possibilité d'y insérer une clause compromissoire ».

(10) P. DURAND, *Le règlement par voie de transaction et d'arbitrage des différends de droit privé intéressant les établissements publics de caractère industriel et commercial*, D.S., 1949, n° 9, p. 325.

(11) V. la note non signée au S., 1953, 3, 72, ss. Cons. Préf. Toulouse, 23 décembre 1952, *Société d'Application des procédés Enkley Ciment c. Houillères du Bassin d'Aquitaine, préc.*

être *sui generis*, caractérisé par une « dualité fondamentale ». M. VEDEL a fait observer que « l'assimilation aux commerçants ne peut être complète et sur certains points les éléments de droit public du statut de ces entreprises limitent-ils les conséquences extrêmes de la commercialité. Encore faut-il noter que, dans ce statut mitigé, mais où l'emporte de façon si considérable la part du droit privé, où la puissance publique, ses pratiques et ses méthodes n'apparaissent qu'en arrière-plan, le caractère civil et commercial est la règle, le caractère public, l'exception ». Le sens de notre étude confirme de telles propositions. La notion de l'utilité publique intervient, mais en qualité de secours apporté à la notion de l'utilité essentielle. L'ensemble des concours dont bénéficie l'établissement national ne suffit pas à altérer sa propre personnalité. Or une objection a été présentée et résolue, qu'il faut rappeler : la notion de commercialité est inséparable de celle de bénéfice; comment une entreprise gérant des intérêts collectifs peut-elle être amenée à concilier ces deux notions ?

b) *La réalisation de bénéfices*

414. — Nous insistons sur cet aspect de la commercialité de l'établissement national, car la réalisation de bénéfices est un procédé d'accroissement du domaine national ou du domaine privé de l'établissement national, selon l'utilité des deniers ou des biens acquis de ces deniers. Comme tel, ce procédé doit être explicité. L'objection présentée à l'encontre de la commercialité des établissements peut être aisément combattue par la distinction à opérer entre la recherche des bénéfices et l'affectation de ces bénéfices.

1. La recherche des bénéfices

415. — De nombreux auteurs se sont penchés sur la question et nous leur empruntons les éléments de discussion (12). Les établissements nationaux assurant un service public, peuvent-ils réaliser des bénéfices ? C'est poser le problème du critère de la commercialité sur la base de la théorie de la spéculation. Aux termes de celle-ci, sont des commerçants ceux qui recherchent des bénéfices, ceux qui spéculent. Les

(12) MM. MAZEAUD et VEDEL, *op. cit.*; M. VEDEL : *art. et consult. cit.*; M. Ch. BLAEVOET, note ss. Cass., 12 juillet 1950, *Ardouin, préc.*, D., 1950, 665; *Le Statut d'E. D. F. et de G. D. F., op. cit.* C. D. J., 1951, n° 23, p. 110.

établissements nationaux n'étant pas destinés à une telle recherche, mais à la gestion d'intérêts collectifs, ne sauraient, selon certains, se voir attribuer la qualité de commerçant. La doctrine a rappelé, en réponse à cette thèse, les controverses suscitées par le critère de la spéculation et sa condamnation définitive par THALLER, partisan de celui de la « circulation ». Du reste, quel que soit le critère adopté, il ne semble pas déterminant d'en faire état à propos des entreprises nationales. Celles-ci trouvent, en effet, dans leurs lois d'organisation des motifs surabondants, propres à justifier, à travers leur gestion, l'existence de bénéfices.

Il faut rappeler, en effet, la distinction du bénéfice ou profit réalisé, avec le bénéfice distribué. Toute entreprise, toute société par exemple, qui pratique son autofinancement, fait des bénéfices; elle ne fait qu'utiliser « le revenu dégagé de son exploitation à des investissements dans sa propre entreprise ». Même s'il n'y a aucune distribution de dividendes, il y a bénéfice. Cela est vrai du point de vue fiscal, commercial et comptable. Or M. BLAEVOET a très opportunément rappelé que pour qu'il y ait commercialité d'une entreprise, il suffit d'une possibilité de bénéfice, aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Une commune exploitait, avec le concours d'un associé, une usine de production d'énergie électrique; elle assurait l'éclairage des voies publiques et des établissements communaux, fournissant également, moyennant rétribution, de la lumière électrique aux particuliers. L'examen du traité passé entre la commune et son associé conduisit le Conseil d'Etat à reconnaître la possibilité de bénéfices; « dans ces circonstances, la commune ... exerce la profession d'exploitant une usine d'éclairage par l'électricité, à raison de laquelle elle a été à bon droit imposée et maintenue à la contribution des patentes » (13). Or les établissements nationaux non seulement peuvent réaliser des bénéfices, mais doivent en réaliser pour assurer leurs charges d'investissement, de financement et d'autofinancement. « La gestion des services nationaux et de distribution, dispose l'article 4 alinéa 6 de la loi du 8 avril 1946, est conduite de manière à faire face à toutes

(13) Cons. d'Et., 3 février 1911, *Commune de Mesle-sur-Sarthe*, D.P., 1913, 3, 25, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement L. BLUM.

Adde : Cons. d'Et., 17 décembre 1932, *Ville de Strasbourg*, S., 1933, 3, 55; 21 décembre 1934, *Hospice de X.*, S., 1935, 3, 23; 16 mars 1936, *Ville de Bordeaux*, D.P., 1936, 3, 27.

les charges d'exploitation, de capital et d'investissement ». Quant à l'article 32 de cette loi, il est tout entier consacré aux « bénéfices réalisés » destinés au financement et à l'autofinancement des entreprises. Les Houillères de bassin, aux termes de l'article 4 - 3° sont soumises aux mêmes prescriptions. Et l'on a pu bâtir sur de telles données une théorie générale de gestion des entreprises nationales (14). La mission de service public reconnue par la loi aux établissements nationaux n'est donc pas exclusive de la réalisation de bénéfices. Cela est d'autant plus vrai que soutenir la thèse contraire revient à confondre la réalisation du bénéfice avec son affectation. Il convient d'examiner ce second aspect du problème.

2. L'affectation des bénéfices

416. — Lorsqu'une entreprise réalise des plus-values, elle procède à une recherche du profit. Mais, comme l'a écrit M. Vedel, l'affectation de l'excédent de valeur ainsi dégagé ne supprime pas l'existence ou la recherche d'un bénéfice. Peu importe que le profit réalisé l'ait été de manière intéressée ou désintéressée; il existe, c'est là l'essentiel. La Cour de Cassation a confirmé ce point de vue par un arrêt du 23 novembre 1949 (15). Des kermesses ayant été organisées au profit d'écoles libres, leur produit devait-il supporter la taxe sur les spectacles ?

Les organisateurs ne le pensaient pas, en l'absence d'un but financier, d'une recherche de bénéfices. Les écoles libres ne cherchant pas « à tirer un bénéfice matériel de l'enseignement qu'elles donnent »... « Le but financier et commercial, élément essentiel de l'infraction », faisait défaut. La Cour de Cassation juge, au contraire, qu'est « soumis à l'impôt tout spectacle organisé dans un but commercial ou financier »; que les kermesses rentrent dans cette catégorie, cela devant « s'entendre de tout spectacle ayant pour objet la réalisation d'un bénéfice, quelle que soit d'ailleurs l'affectation donnée à ce bénéfice ».

417. — Il en est de même pour les établissements nationaux dont nous nous occupons. La distinction donnée par la Juri-

(14) Ch. Corbin, *Financement, Autofinancement et Administration des Grandes Entreprises, op. cit.*, p. 73 à 125.
(15) Cass. Crim., 23 novembre 1949, *Administration des Contributions Indirectes c. Drouineau*, D., 1950, 1, avec la note A. L. P.

diction Suprême entre la réalisation et l'affectation des bénéfices s'applique, à l'évidence, à ces derniers. Les lois de nationalisation, non seulement prévoient la possibilité, mais encore imposent la recherche des bénéfices pour répondre aux exigences du financement, de l'autofinancement, en un mot pour assurer la gestion normale de l'établissement. Cette gestion s'appliquant à des intérêts économiques collectifs, on ne peut opposer ceux-ci à la notion de bénéfice. La permanence et le développement de ces intérêts exigent précisément la recherche du profit. Il ne s'agit pas alors d'un profit capitaliste, mais d'un profit réalisé dans la gestion du service public et dont l'affectation à l'amélioration de ce service rentre dans la mission législativement confiée à l'entreprise. L'intégration des programmes d'équipement des établissements nationaux dans le cadre plus général de celui de la modernisation du pays exige une semblable recherche. C'est parce que les revenus destinés à l'autofinancement et aux investissements sont insuffisants que le budget général prévoit des subventions destinées à ces établissements. Normalement, et selon les prescriptions contenues dans les lois de nationalisation, la recherche des bénéfices et leur affectation étant imposées à ces entreprises nationales, on ne saurait donc inférer de la notion de service public l'exclusion de celle de bénéfice. Il faut le répéter, une fraction non négligeable du domaine national ou du domaine privé de l'établissement national prend corps par ce procédé. L'établissement nous apparaît ainsi posséder, dans sa plénitude, la qualité de commerçant (16). Il convient d'examiner quelles objections peuvent être présentées par le biais de la jurisprudence et de voir si celle-ci ne doit pas faire l'objet d'une analyse nuancée, propre à faire disparaître ces derniers arguments.

B. — L'interprétation de la jurisprudence

On peut être tenté de combattre la pleine commercialité des établissements nationaux par le rappel d'une jurisprudence restrictive de la Cour de Cassation. En fait, ces objections doivent, pour être appréciées, se replacer dans le

(16) La proposition de loi *préc.* de M. Armengaud. Les entreprises nationales, dispose l'art. 2, al. 2, « ont la qualité de commerçants et sont inscrites au registre du commerce ».

cadre d'une analyse exacte de la volonté de la Cour Suprême. Car, en définitive, cette même Cour a pris nettement parti, après avoir depuis longtemps indiqué, par la voie tracée dès le début, le point d'arrivée qu'elle atteindrait un jour. Le Conseil d'Etat n'est pas hostile à cette reconnaissance.

418. — Tout d'abord, certaines juridictions ont négligé systématiquement la volonté réelle du législateur; donnant un rôle excessif à l'aspect public de la notion de concession, ayant de celle de service public une acception périmée, des Cours d'Appel n'ont pas craint de présenter une interprétation restrictive à l'excès du statut des établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux. Nous avons déjà cité les arrêts des Cours de Montpellier et d'Alger qualifiant d'administrations publiques, respectivement les Houillères de Bassin et de l'E.G.A. (17). Ainsi, de manière indistincte, négligeant les aspects profonds de la décentralisation de ces établissements nationaux, ces juridictions ont délibérément publicisé à la fois les services nationaux *stricto sensu,* services centraux, et les entreprises régionales décentralisées (18). La Cour de Cassation se prononce-t-elle dans le même sens ? Un premier courant jurisprudentiel pourrait le laisser supposer.

a) *Les objections premières*

419. — Par l'arrêt déjà cité du 9 juillet 1951, la Cour de Cassation a qualifié la S.N.E.P. d'établissement public (19). Une telle qualification donnée à une entreprise dont la dénomination officielle est celle d'établissement (public) de caractère industriel et commercial ne peut laisser indifférent. Toutes les entreprises ainsi dénommées sont donc susceptibles, à première vue, de se voir reconnaître une telle qualité. Une partie de la doctrine a pris parti en ce sens. M. Drago notamment, en trouvant d'ailleurs « choquantes »

(17) V. *supra,* 3e partie, n° 371.
(18) Il est vrai que ces juridictions ont quelque excuse, si l'on rappelle que la présentation des derniers monuments de la science administrative aboutit à inclure dans l'administration, à titre d'établissements publics décentralisés, les entreprises nationales. V. p. ex. la présentation du J. Cl. Adm.; les fascicules consacrés par M. Boulouis aux nationalisations s'insèrent sous la rubrique : « Structure de l'administration ».
(19) V. *supra,* n° 407.

ses conclusions, a pensé qu'en définissant la nature juridique de la S.N.E.P., la Cour de Cassation, palliant la carence du législateur, avait apporté un élément fondamental à la construction de la théorie de la nature et du régime juridique des entreprises nationales (20). Que décide, en réalité, la Cour ? Que la S.N.E.P. est un établissement public, parce que la loi du 11 mai 1946 et les règlements annexes ultérieurs lui confèrent des prérogatives de puissance publique. De telles prérogatives s'opposent à une assimilation avec les sociétés commerciales; la S.N.E.P. « ne vise aucun but lucratif » en assurant le service public dont elle est chargée; elle est étroitement dépendante de la Cour des Comptes. Il n'apparaît pas que de tels éléments caractérisent les autres établissements publics de caractère industriel et commercial. Ceux-ci, nous le savons, ne subissent pas un tel contrôle, n'ont pas de prérogatives de puissance publique; enfin, nous venons d'établir que la gestion du service public constitutif de leur activité se concilie avec un but lucratif, avec la recherche de bénéfices. Cet arrêt, ainsi interprété, ne peut donc concerner que la S.N.E.P. et, parmi les établissements nationaux, ceux qui présentent les mêmes caractéristiques de statut. La S.N.E.P. assure un service public en régie, elle n'est pas aux droits d'anciens concessionnaires. L'arrêt de la Cour du 9 juillet 1951 n'est donc pas une objection à l'adoption des conclusions relatives aux degrés de commercialité des différents établissements nationaux. Son contenu renforce, au contraire, notre thèse, en singularisant à juste titre la S.N.E.P. face aux autres entreprises.

420. — On pourrait alors invoquer la jurisprudence, précédemment étudiée, refusant la propriété commerciale à l'E.D.F., pour douter de la pleine commercialité de cette entreprise et de ses semblables, malgré une législation désormais opposée (21). Mais, comme le fait remarquer M. Boulouis, « le seul et unique argument pour motiver le rejet, sans désormais d'autre discussion, consiste dans la qualité d'établissement public gérant un service public » (22). La Cour de Cassation refuse la propriété commerciale,

(20) R. Drago, *note cit.* ss. Cass. Comm., 9 juillet 1951, *préc.* S., 1952, 1, 125.
(21) V. *supra*, 1re partie, n° 77 et s.
(22) J. Boulouis, *op. cit.* Fasc. 158, n° 109.

parce que l'E.D.F. n'est pas propriétaire d'un fonds de commerce; un tel fonds ne saurait exister, dit-elle, car « sa qualité d'établissement public ne (le) lui permet pas, en tant que gérant un service public »... Sans doute, comme l'écrivait M. WALINE en 1943, on ne conçoit guère un commerçant sans un fonds de commerce (23). Cependant, en statuant ainsi, tant pour l'activité principale que pour les activités accessoires de l'E.D.F., la Cour « méconnait une importante partie de la réalité. A la lire, rien n'est changé depuis la nationalisation » (24). Car, précisément, avec l'apparition des entreprises nationales, s'est accentuée l'évolution tendant à la création d'une nouvelle catégorie de commerçants : les commerçants n'exploitant pas de fonds de commerce. M. DERRIDA a justement conclu que la jurisprudence de la Cour Suprême a « rendu plus nécessaire que jamais la distinction entre le fonds de commerce et l'entreprise commerciale » (25). Bien que partisan de la reconnaissance d'un fonds de commerce aux établissements nationaux (26), abandonnons ici cette proposition et admettons l'inexistence d'un tel fonds. Il n'en demeure pas moins que cette jurisprudence ne saurait faire obstacle à la qualité de commerçant de ces entreprises, dans la mesure où il n'existe plus de liaison rigide entre fonds de commerce et commerçant. En ce qui concerne l'activité principale de l'E.D.F., par exemple, il ne faut pas oublier que l'aspect commercial est la règle et l'aspect public l'exception. M. BOULOUIS a rappelé qu' « il est tout de même bien évident que ces établissements publics ont des caractères assez particuliers et l'on peut se demander pourquoi une activité, déjà organisée en service public, a été nationalisée si cela ne devait pas provoquer quelques modifications dans son régime. La circonstance que la nationalisation a reconstitué des activités sous la forme d'une fonction économique collective ne doit donc avoir aucune conséquence sur l'un des points où cette fonction se manifeste le plus clairement » (27). En ce qui concerne les activités accessoires, le refus de la propriété commerciale ne fait pas obstacle à la reconnaissance de la qualité de commerçant de l'E.D.F. « Il a toujours été permis à un conces-

(23) M. WALINE, note au D.C., 1943, 69. Cf. *supra*, 1re partie, n° 80.
(24) J. BOULOUIS, *op. cit.*, Fasc. 158, n° 114.
(25) F. DERRIDA, *note préc.* au D., 1952, 737, (v. p. 739).
(26) V. *supra*, 1re partie, n° 80, *in fine*.
(27) J. BOULOUIS, *op. cit.* Fasc. 158, n° 114.

sionnaire, même bénéficiant d'un monopole, d'exercer des activités annexes et, dans ce cas, le service public qu'il gère par ailleurs ne modifie pas la nature de ces activités et cet argument aurait pu jouer, à tout le moins, pour les magasins de vente », écrit alors M. Boulouis (28). La jurisprudence refusant la propriété commerciale n'apparaît donc pas déterminante pour écarter la qualité de commerçant des entreprises nationales. La Cour de Cassation elle-même ne permet pas une semblable interprétation des lois et s'est, depuis lors, correctement exprimée sur le fond des choses.

b) *Vers l'édification d'une théorie exhaustive, par les juridictions supérieures des deux ordres.*

421. — Des indices révélateurs de la nature profonde de l'établissement national dont la gestion est commerciale existent dans une jurisprudence, annonciatrice de solutions plus amples encore dans leur netteté (29). La doctrine a montré qu'en donnant la solution du cas d'espèce, la Cour de Cassation avait dû prendre parti sur des principes fondamentaux. Pour M. Vedel, la compétence prud'homale n'est concevable que si les établissements intéressés s'adonnent au commerce ou à l'industrie; cela laisse entendre la prédominance de l'aspect commercial sur l'aspect public. En signifiant nettement les caractères appartenant à ces entreprises, la Cour a tenté un premier essai constructif. Il faut ainsi retenir la reconnaissance de la personnalité distincte de celle de l'Etat, l'autonomie financière, la gestion poursuivie selon les règles du commerce et de l'industrie privés, et, pour certains d'entre eux, la succession aux anciennes entreprises privées d'intérêt général des concessionnaires. Ce sont là des éléments solides, des arguments irréfutables (30).

422. — Le Conseil d'Etat, de son côté, ne s'est jamais prononcé aussi distinctement. Plusieurs de ses décisions, rendues en matière de litiges opposant les entreprises et leur

(28) *eod. loc.*, v. *supra*, n° 82.
(29) V. *supra*, 3e partie, n° 398.
(30) Cela ne signifie pas que les arguments présentés par M. Boulouis soient fragiles. Lorsque cet auteur critique la décision de la Cour Suprême, il vise essentiellement l'inversion de raisonnement à laquelle s'est livrée la Cour. V. *supra*, n° 399.

personnel, donnent à penser que la Haute Assemblée ne désavoue pas la jurisprudence de la Cour de Cassation. Il en est ainsi de l'E.D.F. et de l'E.G.A., par exemple. Le Conseil, pour rejeter sa compétence dans de telles espèces, fait état du « caractère industriel et commercial conféré par le législateur à Electricité de France » (31); la formule peut varier : « eu égard au caractère de service public industriel et commercial d'Electricité de France » (32); « à raison du caractère industriel et commercial que présente le service public géré par l'Electricité de France » (33). Il en est de même pour l'établissement national algérien : le Conseil se fonde sur « le caractère industriel et commercial conféré par le législateur à Electricité et Gaz d'Algérie » (34).

423. — Il appartenait à la Cour de Cassation de parachever l'édifice et de donner au statut des établissements nationaux son visage véritable par rapport aux impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs. Trois arrêts ont successivement retenu l'attention. Une société coopérative avait assigné les Houillères du Bassin des Cévennes en remboursement de la partie des prix des charbons payés par elle à celles-ci. Cette quote-part représentait la marge de gros qu'elle estimait lui être due par application du règlement du 31 juillet 1947, relatif aux fournitures de charbons; en effet, selon elle, ce texte laissait subsister pour les Houillères la faculté d'accorder ou de refuser aux négociants en gros, acquéreurs d'un certain tonnage de charbons, le bénéfice de ces ristournes; toujours selon la société, le payement du prix net impliquait acceptation des conditions de la vente sur cette base, alors que le règlement donnait aux groupements de négociants visés par lui un droit aux marges demandées, et que le payement effectué ne pouvait être considéré comme une renonciation à ce bénéfice résultant d'un texte règlementaire. La Cour de Cassation, sur pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour d'Appel de Toulouse du 16 mai 1950, rejette les prétentions de la société, par des motifs dont l'un mérite d'être reproduit : « Mais attendu,

(31) Cons. d'Et., 26 décembre 1951, *Dame Hinard*, C.J.E.G., 1952, n° 41. p. 482.
(32) Cons. d'Et., 16 mai 1952, *Sieur G.*, C.J.E.G., *eod. loc.*, p. 483.
(33) Cons. d'Et., 11 juin 1952, *Sieur V.*, C.J.E.G., *eod. loc.*, p. 483-484.
(34) Cons. d'Et., 9 novembre 1951, *Goupy*, Gaz. Pal., 1951, 2, 350, et la note

dit-elle, que le paragraphe 3 du chapitre 2 de ce texte qui prévoit l'attribution à certains négociants de « tout ou partie de la marge de gros, pour la part de cette marge incorporée ou figurant dans les barèmes des Houillères », réserve ainsi à ces dernières, dont la gestion a un caractère industriel et commercial, la liberté de discuter de la quotité des réductions de prix, avec les négociants intéressés, dans la limite des marges de gros prévues par les barèmes des prix... » (35).

424. — Ce premier indice fut renforcé de manière définitive par la Cour, peu de temps après. Sur pourvoi des personnes poursuivies pour diffamation par les Houillères du Bassin des Cévennes, contre l'arrêt de la Cour d'Appel de Montpellier en date du 5 février 1952, la Chambre Criminelle, dépassant la Chambre Commerciale dans sa décision précédente, prend nettement parti sur la nature de ces entreprises nationales. Au soutien du pourvoi, les demandeurs en cassation estimaient, notamment, que la qualité d'administration publique n'appartient pas aux établissements publics de caractère industriel et commercial, tels que les Houillères Nationales. La Cour de Cassation rappelle l'attendu de la Cour de Montpellier, qui avait pris parti en faveur de la qualité d'administration publique des Houillères. Attendu, dit la Cour, que l'arrêt attaqué déclare que « depuis la loi du 17 mai 1946, la qualité d'établissement public ne pouvait être refusée aux Houillères, désormais soumises comme les Charbonnages de France à un contrôle administratif, financier et parlementaire fortement organisé; que les Houillères, en particulier, dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière, en tant qu'établissement utile au service public entrent, dès lors, dans la catégorie » des administrations publiques. La Chambre Criminelle répond : « Mais attendu que le caractère d'administration publique ne saurait être reconnu aux Houillères; que, poursuivant un but commercial, elles s'administrent elles-mêmes, en se conformant aux lois et règlements qui les régissent » ... (36).

(35) Cass. Comm., 20 mai 1953, *Société Coopérative Charbonnière du Sud-Ouest c. Société Houillères du Bassin des Cévennes*, Bull. arr., p. 130, (n° 7248).

(36) Cass. Crim., 25 juin 1953, *Pellissier et autres c. Houillères du Bassin d'Aquitaine*, rapporté en sommaire au J.C.P., 1953, IV, p. 21.

425. — Cette jurisprudence a reçu sa confirmation par la suite. L'E.G.A. s'étant pourvu contre l'arrêt de la Cour d'Appel d'Alger en date du 30 mai 1952, qui, en matière de diffamation, avait classé l'entreprise nationale dans la catégorie des administrations publiques, la Chambre Criminelle a censuré cette position. Au soutien du pourvoi, l'établissement national algérien déclarait que si l'E.G.A. assure un service public, cette simple constatation ne suffit pas à lui assurer la qualité d'administration publique. D'autre part, rien n'empêche juridiquement des personnes morales ou physiques de droit privé d'assurer un tel service, sans pour cela perdre leur qualité de personnes privées soumises aux règles du droit privé. Enfin, et surtout, contrairement aux affirmations de l'arrêt, il n'est pas possible de trouver dans les statuts de l'E.G.A. le fondement d'une qualification d'administration publique; aucune prérogative de puissance publique n'est reconnue à l'entreprise nationale, qui succède aux anciens concessionnaires du gaz et de l'électricité en Algérie; son activité essentiellement commerciale et industrielle lui confère, en même temps qu'une complète autonomie financière, le droit, comme une personne morale de droit privé, de réaliser des bénéfices, eux-mêmes soumis aux dispositions fiscales de droit commun. La Cour accueille le pourvoi : « Attendu que le caractère d'administration publique ne saurait être reconnu à la société E.G.A. (*sic*); que, poursuivant un but commercial, elle s'administre elle-même, en se conformant aux lois et règlements qui la régissent » ... (37).

426. — Quelles que soient les critiques de fond adressées à cet arrêt et à l'ensemble de cette jurisprudence, il n'est plus douteux, désormais, que l'édification d'une théorie générale du régime et de la nature juridique des établissements issus de la nationalisation est en bonne voie. L'adoption, par la jurisprudence des juridictions supérieures des deux ordres judiciaires, de la thèse favorable à la prédomi-

(37) Cass. Crim., 19 janvier 1954, *Electricité et Gaz d'Algérie c. P. et autres*, Rev. Alg., 1955, 1, 48.
Adde : la confirmation de l'arrêt de la Cour de Montpellier du 19 mars 1952, *in* Cass. Crim., 23 juin 1953, *préc.* J.C.P., 1954, II, 8361 : le G.D.F. est « une entreprise à laquelle la loi du 8 avril 1946 a attribué la qualité de société industrielle et commerciale privée ».

nance de l'aspect commercial sur l'aspect public des établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux est une étape importante dans la formation d'un droit propre aux nationalisations, droit qui se cherche encore et dont l'une des données fondamentales restant à résoudre est celle du régime juridique des biens de ces établissements. Nous pensons que les précédents sont suffisamment établis pour arriver, dans l'avenir, à des solutions en harmonie avec le statut profond de l'entreprise nationale. Mais nous ne nous méprenons pas sur la portée de cette jurisprudence. La dualité fondamentale se résoud au profit du caractère commercial, en matière de gestion de l'entreprise. C'est donc bien que la gestion des intérêts économiques collectifs assurée par l'établissement national est primordiale. Mais cette prééminence ne saurait éclipser entièrement l'aspect public de l'établissement et faire oublier que, dans la gestion, ledit établissement bénéficie de concours extérieurs et notamment de celui de la puissance publique. Ce dernier concours, nous l'avons établi par l'apport de la notion de l'utilité publique à celle de l'utilité essentielle. Cela peut expliquer, et justifier au besoin, l'attitude de l'établissement national, auquel on a reproché son jeu sur les deux registres à sa disposition. L'attitude de « caméléon », de « chauve-souris », ni oiseau, ni rat et les deux à la fois, n'est certes pas un élément de sécurité et de stabilisation du commerce juridique. Il peut être stigmatisé. Mais une analyse dialectique des rapports entre les notions de l'utilité essentielle, de l'utilité publique et des intérêts privés, telle que nous l'avons jusqu'ici présentée, peut aider à la compréhension des aspects, absurdes et illogiques peut-être, caractérisant l'établissement national, être hybride, il faut le reconnaître et, partant, d'une nature *sui generis*.

Il n'en reste pas moins que la pleine commercialité de ces entreprises est un élément certain de leur statut. Vis-à-vis des tiers et par rapport aux biens, il se confirme que la gestion des intérêts économiques collectifs doit déterminer le régime de ces derniers. Il convient, en conséquence, de faire apparaître les répercussions de la qualité de commerçant de l'établissement national sur ses moyens d'actions matériels : finances et biens.

§ 2. — LE COMMERÇANT ET SES MOYENS D'ACTION MATERIELS

427. — Puisque l'établissement national est un commerçant, il convient de déduire les conséquences logiques de cette qualité sur les moyens d'action matériels dont il dispose. Mais cet établissement s'engageant dans le commerce juridique par l'intermédiaire de ses biens, il faut savoir quels peuvent être les droits des « tiers » et si le patrimoine peut leur être donné en gage. Le problème s'applique à la fois aux deniers et aux biens de ce commerçant. Il convient donc d'examiner la qualité des deniers de l'établissement national; celle-ci étant connue, il faut déterminer si deniers et biens peuvent être « engagés » vis-à-vis des tiers et, par là, soumis aux voies d'exécution.

A. — Le problème des deniers

428. — L'étude du problème général des deniers de l'établissement national doit être conduite de manière à faire ressortir leur qualité, puis à confronter cette dernière au statut profond de l'établissement en cause. Ce secteur particulier du patrimoine engendre, en effet, des recherches analogues à celles poursuivies en matière de biens au sens large; à ceux-ci, nous avons fait subir l'épreuve de la domanialité publique; il convient de soumettre les deniers à une expérience analogue. Ayant alors déterminé et la nature des deniers et la qualité de leur propriétaire, des conclusions devront s'imposer, qu'il faudra ou non adopter.

a) *La nature des deniers*

Définir la nature des deniers des établissements nationaux exige le rappel préalable de quelques notions essentielles relatives aux deniers publics. Les entreprises nationales étant des établissements publics de caractère industriel et commercial, la question se pose de savoir si leurs deniers sont des deniers publics. Il existe, en effet, des décisions de la Cour Suprême, aux termes desquelles les deniers de

certains de ces établissements ont une telle qualité. Faut-il donc s'attacher à la dénomination officielle ? Ou ne faut-il pas plutôt, comme dans la recherche du statut de ces établissements précédemment poursuivie, opérer des discriminations ?

429. — Depuis les nationalisations et à l'occasion de litiges mettant en cause des établissements nationaux, des travaux de doctrine ont apporté des mises au point dans la matière qui nous occupe. M. Blaevoet, par exemple, a rappelé que le Répertoire Béquet définissait, en 1889, les deniers publics comme « les deniers qui ont, juridiquement, pour destinataires les services publics ». Ce sont « ou bien des deniers dont le versement, correspondant à une obligation préexistante des parties versantes envers le service public, a pour effet d'éteindre cette obligation, ou bien des deniers dont le versement ne correspondant à aucune obligation préexistante des parties versantes, a pour effet de faire naître une obligation à la charge du service public » (38). Il s'agit d'une définition correspondant à la notion organique du service public et on ne peut donc, *a priori*, en faire application à tous les services publics. Il est, en effet, évident que toute activité matérielle de service public ne peut se voir attribuer une semblable analyse. Il résulte de cette conception que la qualité de deniers publics appartient aux deniers des services publics au sens originaire, c'est-à-dire des administrations publiques et plus généralement de toutes les personnes publiques administratives. Sont ainsi compris dans cette catégorie : l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics *stricto sensu*. Pour reprendre la définition donnée par M. Blaevoet, on doit dire que « pour que des deniers soient publics, ... ils doivent être affectés à des dépenses publiques », et il faut entendre par dépenses publiques « celles qui sont régulièrement faites par une personne administrative pour la marche d'un service public administratif ».

430. — Une telle définition semble assez restrictive et, à première vue, inapplicable à un établissement public de

(38) Ch. Blaevoet, note au D., 1949, 236 et s. (§ 2).

caractère industriel et commercial. Toute la question est précisément de savoir la part prépondérante du caractère commercial ou du caractère public de cet établissement. Et cette prépondérance peut être, notamment, décelée par le moyen des caractéristiques propres aux comptes et aux deniers de l'établissement. Le Tribunal Civil de la Seine a ainsi trouvé, en 1948, dans le « comportement » des deniers de la S.N.E.P. un des motifs de la qualification d'établissement public véritable de cette entreprise nationale (39). La Cour de Paris confirma l'ordonnance du juge des référés (40), et la Cour de Cassation, à propos d'affaires analogues, statua dans le même sens (41). Les deniers de la S.N.E.P. sont publics. Quelles en sont les raisons ? L'entreprise, prononçait le premier juge, est dotée d'un agent comptable nommé par arrêté ministériel, conformément aux principes posés pour la nomination des comptables publics par l'article 5 de la loi du 4 avril 1941 sur la Cour des Comptes et sur le contrôle des comptables publics. Cet agent, nommé par les pouvoirs publics, prête serment, avant son installation, devant la Cour des Comptes. Le contrôle *a posteriori* qui s'exerce sur la gestion de la S.N.E.P. est un des éléments révélateurs de la qualité des deniers publics. En revanche, apparaît plus décisif l'argument tiré du recouvrement des créances de la S.N.E.P. par la procédure simplifiée, particulière aux établissements de l'Etat, instituée par l'article 2 du décret-loi du 30 janvier 1935 tendant à améliorer et à faciliter le fonctionnement des services du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor; cette procédure exorbitante du droit commun « ne s'explique que parce que les deniers de la S.N.E.P. sont considérés comme des deniers publics ». Par ailleurs, les ministres compétents, dont celui des Finances, peuvent à toute époque se faire communiquer les documents et pièces intéressant la S.N.E.P. et faire procéder à tout contrôle de gestion administrative et financière. Les deniers de la S.N.E.P., établissement public de caractère industriel et commercial, sont publics. C'est l'une des raisons de la reconnaissance de l'effacement de la commercialité de cette entreprise. On aperçoit immédiate-

(39) Trib. Civ. Seine (référé), 12 juillet 1948, *Société d'Exploitation et d'Affermage de journaux et publications c. S.N.E.P.*, D., 1949, 235.
(40) C. Appel Paris (1° Ch.), 22 décembre 1948, mêmes parties, *eod. loc.*
(41) Cass. Comm., 9 juillet 1951, (2 arrêts *préc.*), D., 1952, 141.

ment les conséquences de cette proposition, par rapport aux établissements publics de caractère industriel et commercial à pleine commercialité.

b) *Les deniers et le statut de l'établissement national*

431. — La nature des deniers de la S.N.E.P. a donc été un élément déterminant dans la reconnaissance du statut public de cette entreprise nationale. Et précisément parce que le contenu des lois relatives aux établissements du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux ne faisait pas apparaître l'identité de la nature de leurs deniers avec ceux de la S.N.E.P., on a pu valablement conclure à une différence de nature de ces diverses entreprises nationales. Il est évident qu'une gestion pleinement commerciale ne saurait s'exercer dans le cadre rigide de la comptabilité publique, tout comme elle ne le peut dans celui des règles de la domanialité publique. On ne retrouve, par exemple, dans aucune des lois organisant, en 1946, les grands ensembles économiques nationalisés, un trait semblable à celui de l'article 41 de la loi du 11 mai 1946 : « seront versées au Trésor les sommes qui ne seront pas reconnues nécessaires au fonctionnement de la S.N.E.P. ». Pas plus que les Domaines n'ont, en principe, à intervenir dans la gestion des biens, le Trésor n'a, à aucun moment, à s'immiscer dans les deniers des établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux. Les biens et les deniers ont donc un régime annonciateur de celui de l'établissement lui-même. Le statut véritable de l'entreprise nationale trouve, dans les moyens d'action matériels et financiers, un support fondamental et décisif. A deniers publics, entre autres éléments révélateurs, correspond un établissement public; à deniers privés, pareillement, correspond, à l'inverse, une entreprise commerciale.

432. — Toutefois, mérite d'être précisée une objection tirée du caractère apparemment contradictoire de certaines des conclusions auxquelles nous sommes parvenus. Comment, nous dira-t-on, pouvez-vous intégrer les biens de la S.N.E.P. dans le domaine privé de l'Etat et qualifier de publics ses deniers ? Or, si la S.N.E.P. est avant tout un

établissement public, elle possède néanmoins des aptitudes commerciales : sa commercialité est en veilleuse, mais elle existe. Les établissements à pleine commercialité ne peuvent-ils, dès lors, se voir opposer la qualité de deniers publics de ceux de la S.N.E.P. ? La réponse à cette objection est aisée. Il n'y a pas analogie ou concordance entre les notions de deniers publics et de domaine public. Rien n'empêche de qualifier de publics les deniers de la S.N.E.P. et d'intégrer ses biens au domaine privé de l'Etat. Tout d'abord, les deniers des établissements publics *stricto sensu* ont le caractère de deniers publics, sauf exception. Ensuite, un établissement public, qu'il soit administratif ou industriel ou commercial, n'a jamais de domaine public, la démonstration en a été donnée (42). « La règle est donc que les établissements publics possèdent des deniers publics sans posséder aucun domaine public, puisque tous leurs biens, autres que les deniers, sont sous le régime du domaine privé » (43). Deux conclusions s'imposent. D'une part, l'existence de deniers publics n'entraîne pas la reconnaissance d'un domaine public; il n'y a pas de contradiction à qualifier différemment les biens et les deniers de la S.N.E.P. D'autre part, les établissements à pleine commercialité n'étant pas des établissements publics à proprement parler, l'E.D.F., le G.D.F., l'E.G.A., les Charbonnages de France ne peuvent voir qualifier de publics leurs deniers, alors que leurs biens, comme ceux de la S.N.E.P., n'appartiennent pas au domaine public. Il ne saurait y avoir de liaison étroite à la fois entre des notions non-concordantes et entre des entreprises nationales dont le statut est fondamentalement différent.

Dès lors, compte tenu de la qualité respective des établissements nationaux, de leurs biens et de leurs deniers, il est possible de poser et de résoudre le problème des voies d'exécution permises aux tiers à l'encontre des éléments composant le patrimoine des entreprises.

(42) V. *supra*, 2e partie, n° 233 et s.
(43) G. VEDEL, *Consult. cit.* au titre 2 de la 1re partie, *supra*, n° 92.

B. — Le problème général des voies d'exécution. La saisissabilité

433. — Par le biais du problème général de la saisissabilité, nous arrivons à la conclusion de toutes nos recherches sur les relations entre les notions d'établissement public et de commercialité dans leur application à un moule rénové : l'établissement public de caractère industriel et commercial, type 1946. Si l'on définit les voies d'exécution par la branche du droit qui étudie la procédure à suivre pour contraindre un débiteur à l'exécution de son obligation, on s'aperçoit que l'entreprise nationale, de par les impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs, en s'engageant, en s'obligeant dans le commerce juridique, doit, *a priori,* voir ses moyens d'action, quels qu'ils soient, soumis à une telle procédure. Or, en posant ce problème, on arrive au point critique de fusion de l'ensemble des données jusqu'ici étudiées. Nous avons écrit, en conclusion de la deuxième partie de cet ouvrage, que la nature de l'établissement national allait se ressentir du régime juridique des biens (44). Parallèlement, cette relation entre biens et statut de l'établissement est, avons-nous dit, elle-même fonction d'une seconde relation entre établissement public et commercialité. Cette dernière étant désormais clarifiée, il reste, pour en parachever l'étude et celle de la première relation, à résoudre le problème de la saisissabilité des biens.

L'importance du problème de la saisissabilité des biens et des deniers de l'entreprise nationale ne saurait être mieux mise en relief que par le rappel de propositions formulées par le Doyen Hauriou : « Un établissement privé marche librement, mais il court le risque d'être mis en liquidation par ses créanciers. S'il ne court plus ce risque, il devient un établissement public » (45). Il s'agit là de conséquences logiques, d'une alternative logique. Leur valeur doit être réexaminée par rapport aux données nouvelles créées par les nationalisations. L'étude d'ensemble du problème va se poursuivre autour de deux pôles principaux : la recherche des conditions de mise en œuvre des voies d'exécution sur

(44) V. *supra,* n° 354.
(45) M. Hauriou, note *préc.* ss. Cons. d'Et., 8 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac.*

les deniers et sur les biens; la recherche des conséquences de la faillite et de la saisissabilité sur ces éléments du patrimoine.

a) *Les conditions de mise en œuvre des voies d'exécution sur les deniers et sur les biens*

434. — Mettre en œuvre les voies d'exécution sur les moyens d'action des entreprises nationales conduit à l'examen de deux questions. La première est celle des conséquences de la qualité de la personne débitrice, en l'occurrence l'entreprise. La seconde est celle de la possibilité d'engager ses moyens d'action, que possède cette entreprise. Car il ne suffit pas de qualifier le débiteur ou de déterminer si ses biens peuvent être saisis. Encore faut-il, pour qu'ils puissent être saisis, connaître si, dans certains cas, ils peuvent être donnés en gage aux créanciers; dans de telles hypothèses, en effet, la saisie n'est concevable que comme un exutoire : on réalise le gage devant l'impuissance du débiteur à se libérer de sa dette. Autrement dit, pour cerner dans son entier le problème des voies d'exécution, il n'est pas besoin de développer jusqu'à la mise en œuvre de la procédure d'exécution, les conséquences des droits des tiers sur les biens et les deniers. Il suffit que l'exécution soit virtuellement possible; pour qu'elle le soit, il est nécessaire de déterminer si le bien peut être donné en gage.

1. La personnalité du débiteur

435. — L'alternative rappelée par le Doyen HAURIOU a sa valeur. Les entreprises nationales sont-elles des établissements privés ? Sont-elles des établissements publics ? La question n'est pas indifférente. Les voies d'exécution ne sont, en effet, pas mises en œuvre en fonction de la nature des biens. Le problème n'est pas de savoir si elles sont possibles à l'égard des biens du domaine public ou des deniers publics et à l'égard des biens du domaine national ou des domaines privés. Cette mise en œuvre est fonction de la qualité du débiteur et non de la nature du bien. Les éléments du domaine public ne sont pas susceptibles de voies d'exécution, non parce que les biens sont soumis aux règles de la domanialité publique, mais parce que leur propriétaire est une personne publique. Cela se comprend aisément, puisque ces règles

spéciales existent, compte tenu de la personnalité de l'Etat, puissance publique, défenseur de l'intérêt général ou de celle des collectivités locales, représentants de l'intérêt local. La qualité de personne publique prime toute autre considération. La preuve en est des établissements publics ; ils n'ont pas de domaine public; ils ne possèdent qu'un domaine privé. Et, cependant, leurs biens ne peuvent être soumis aux voies d'exécution. Leur personnalité, leur qualité publique s'y oppose. Dès lors, le fait d'avoir édifié une théorie des biens des établissements nationaux selon deux domaines : le domaine national, le domaine privé de l'établissement national, et de les avoir nettement distingués du domaine public et du domaine privé classiques, n'entraîne pas, du point de vue de la saisissabilité, des conséquences opposées. *A priori,* tant que la personnalité de l'établissement national n'est pas dégagée, il n'est pas impossible que les biens des différents domaines soient tous insaisissables. Dans la mesure où l'on identifie les entreprises nationales à des personnes publiques, parce que l'on s'abuse sur l'expression : entreprises publiques, il doit en découler l'insaisissabilité générale de leurs biens. Or le vocable entreprise publique n'est juridiquement pas un critère. Cela est si vrai que le projet de statut des entreprises publiques (sur lequel nous reviendrons) distingue des entreprises dites A, dont les biens seraient insaisissables, et des entreprises dénommées B, sur les biens desquelles les voies d'exécution seraient possibles. Il ne faut donc pas se fier aux apparences d'un vocabulaire sans valeur scientifique.

436. — La personnalité de l'entreprise, son statut réel, seuls doivent être considérés. On aperçoit, au vu des conclusions auxquelles nous avons abouti, qu'un régime uniforme ne saurait être imposé aux moyens d'action matériels et financiers des établissements nationaux. La recherche approfondie des relations de la notion de l'établissement public avec celle de la commercialité prend alors tout son sens. Le dosage des aspects public et commercial n'est pas vain. Les principes dégagés par la Cour de Cassation s'avèrent précieux. A l'entreprise dont la commercialité est en veilleuse, par suite de son autonomie réduite, telle l'O.N.E.R.A., la qualité de personne publique ne saurait permettre la possibilité des voies d'exécution. A l'entreprise dont la commercialité est réduite, quoique réelle, telle la S.N.E.P., la prédominance de

l'aspect public éclipse toute autre considération; personne publique, les voies d'exécution ne peuvent être exercées à son encontre. A l'entreprise dont l'aspect public est l'exception et l'aspect commercial la règle, à celle dont la pleine commercialité est reconnue, dont la caractéristique principale est non seulement d'être commerciale, mais commerçante, tels l'E.D.F., le G.D.F., l'E.G.A., les Charbonnages de France, les voies d'exécution doivent pouvoir être imposées, car nous ne sommes plus en présence de personnes publiques, participant du régime de la puissance publique et dont les biens sont soumis à la notion de l'utilité publique ou à celle des intérêts privés d'une personne publique. Mais cette possibilité ne peut trouver à s'exercer que si les biens de telles personnes commerçantes sont susceptibles d'être « engagés » dans le commerce juridique, d' « engager » les établissements nationaux considérés. Ainsi, une autre question reste à élucider : celle des sûretés que peut offrir l'entreprise nationale, débitrice éventuelle volontaire ou non, à ses créanciers.

1. Le problème des sûretés — Le cas de l'hypothèque

437. — Le point de savoir si les entreprises nationales peuvent offrir à leurs créanciers des gages sur leur patrimoine, pose le problème des sûretés réelles, mobilières et immobilières. Compte tenu des développements antérieurs, nous pensons que l'établissement national étant commerçant et propriétaire de ses biens, peut offrir à ses créanciers des sûretés réelles sur son patrimoine. Cela concerne à l'évidence le domaine privé de l'établissement comme son domaine national. Mais il nous est apparu que les impératifs de la gestion exigeaient la même solution à l'égard des biens du domaine privé de l'Etat des entreprises dont la personnalité n'est pas distincte de ce dernier (46); nous ne reviendrons pas sur ce point; seul le domaine national nous intéresse ici. Toutes les sûretés peuvent donc être reconnues sur le domaine national. En matière de sûretés réelles mobilières, peuvent être consentis les privilèges généraux et spéciaux, le gage, le warrant et en matière immobilière : l'antichrèse, les privilèges généraux et l'hypothèque. C'est à l'hypothèque qu'il convient de consacrer de plus amples développements.

Constituer une hypothèque conventionnelle sur un immeu-

(46) V. *supra*, 2e partie, nos 311 et 314.

ble, c'est conclure un contrat de garantie, créateur d'un droit réel sur cet immeuble. L'établissement national peut utiliser ce procédé soit pour garantir une dette antérieure au contrat, soit pour garantir la dette résultant du même contrat. La loi prévoit d'ailleurs elle-même la possibilité de l'hypothèque sur les immeubles des établissements nationaux.

438. — M. Malleville a rappelé, en traitant des relations entre les établissements nationaux et le Fonds national de modernisation et d'équipement, que le cas suivant pouvait se présenter (47). Lorsque les établissements nationaux reçoivent des avances ou des prêts en provenance de ce Fonds, ils sont ou deviennent propriétaires d'immeubles. Le Fonds peut alors « demander qu'une hypothèque soit consentie sur ces immeubles au profit de l'Etat ». Constatant que cette possibilité n'a jamais été réalisée à l'égard de l'E.D.F. ou du G.D.F., l'auteur en vient à se demander si ces services nationaux peuvent se voir appliquer une telle mesure de sûreté. Les développements présentés à propos de l'E.D.F. et du G.D.F. sont valables pour les établissements de combustibles minéraux. Aux termes des lois de la nationalisation, écrit M. Malleville, le capital des établissements nationaux appartient à la Nation et est inaliénable : « Ne semble-t-il donc pas inconcevable que l'Etat, personnification juridique de la Nation, puisse prendre hypothèque sur un immeuble qui, par l'intermédiaire de l'Electricité de France et de Gaz de France (et, ajoutons, des Charbonnages de France) est précisément la propriété de la Nation » ? Pour répondre à la question, l'auteur rappelle l'avis du Conseil d'Etat du 16 mars 1948 sur le sens de la règle de l'inaliénabilité (48). Puis il propose une distinction selon les deux catégories d'immeubles « appartenant » à l'E.D.F. et au G.D.F. Dans un premier secteur, il convient de placer les immeubles affectés au service public de la production, du transport et de la distribution de l'électricité ou du gaz; ces immeubles, qui représentent la quasi-totalité des installations du service public, « ne pourraient faire l'objet d'aucune hypothèque, car on ne peut admettre que l'aliénation de ces immeubles soit éventuellement prescrite à la suite de l'action intentée par le bénéfi-

(47) G. Malleville, *L'autorité de l'Etat sur les services nationaux E. D. F. et G. D. F.*, *op. cit.*, pp. 112 et 113.
(48) V. *supra*, 1re partie, nos 126 et 130.

ciaire de l'hypothèque ». Dans un second secteur, viendraient prendre place d'autres immeubles, peu nombreux, sans rapport avec l'affectation au service public, lesquels « pourraient être hypothéqués; leur aliénation forcée, éventuellement ordonnée par le juge, ne présenterait aucun inconvénient pour le bon fonctionnement du service public » dont les établissements nationaux ont la charge.

439. — Que faut-il penser de ces propositions ? En ce qui concerne la propriété du capital de l'établissement national, nous avons déjà eu l'occasion de réfuter la thèse de l'identification de la Nation à l'Etat (49). Parce que la Nation n'est pas l'Etat, nous avons, entre beaucoup d'autres arguments, conclu en faveur de la thèse du droit de propriété de l'établissement national. D'ailleurs, il faut remarquer la gêne éprouvée par MALLEVILLE pour rendre compte de sa thèse. Pour l'auteur, les établissements sont des « intermédiaires », mais il use lui-même du qualificatif « appartenant » pour concrétiser les relations entre l'établissement et les éléments de son patrimoine. Il y a donc un écran qui s'interpose entre la Nation, propriétaire, et l'Etat. Cet écran, cet intermédiaire, n'est autre que la personnification seconde de la Nation qu'est l'établissement national, lequel, ayant une personnalité juridique propre, permet à la fois d'approprier les biens aux lieu et place de la Nation, qui, elle, n'a pas de personnalité juridique, et de se dissocier de l'Etat, personnification première de la Nation au plan des intérêts nationaux. Mais, au plan des intérêts nationaux spéciaux, correspondant à la gestion économique collective, l'établissement national seul existe. Nous ne sommes pas embarrassés, comme l'est M. MALLEVILLE, pour justifier cette possibilité d'hypothéquer les biens du domaine des établissements intéressés. Il n'y a pas là de contradiction ou d'illogisme. Pour nous, la faculté d'hypothéquer ces biens au profit de l'Etat, reconnue par le législateur, est une preuve supplémentaire décisive de la propriété de l'établissement national sur son domaine. Le principe de la personnalité distincte, que nous avions isolé pour lui faire jouer un rôle important dans l'analyse dialectique à la base de notre étude, trouve la confirmation de son efficacité dans une procédure que seuls les partisans de l'assimilation des

(49) V. *supra*, 1re partie, nos 166 et s.

entreprises nationales à l'Etat ont quelque difficulté à expliquer.

440. — Quant à la classification proposée par M. MALLEVILLE, elle nous apparaît nécessiter les observations suivantes. Distinguer entre les biens affectés ou non au service correspond, toutes proportions gardées, à notre distinction de l'utilité essentielle et de l'utilité marginale. Les biens définis par l'utilité marginale composent le domaine privé de l'établissement; comme tels, ils sont fonction des seuls intérêts privés, et non de l'utilité essentielle, dans la gestion. Dès lors, l'hypothèque, c'est une évidence, peut être consentie sur de tels biens. Or la discussion porte précisément sur les éléments de la première catégorie de M. MALLEVILLE, qui, pour nous, se dénomme le domaine national. Or, sur ceux-là, nous ne pensons pas pouvoir adopter la thèse de M. MALLEVILLE. S'il s'agit des immeubles affectés au service, dont l'Etat ou les collectivités locales sont propriétaires, l'hypothèque ne peut être consentie. Cela semble indiscutable, bien que des réserves soient possibles. Dans ce cas, nous partageons le point de vue de l'auteur. Mais s'il s'agit des immeubles du domaine national, l'hypothèque doit pouvoir être prise.

441. — Car la thèse de M. MALLEVILLE, pour attachante qu'elle soit, fait bon marché de tout le droit minier et de celui de l'électricité et du gaz, conservé et confirmé par les lois de nationalisation. Cette thèse néglige systématiquement le droit des concessions minières et de service public intéressées. Sans doute, la loi du 8 septembre 1919 n'admet-elle plus que des concessions temporaires de mines; la mine ne figure donc plus parmi les immeubles susceptibles d'hypothèques, comme sous le régime antérieur de la loi de 1810. Mais l'établissement concessionnaire a un droit réel immobilier que la loi, dans son article 1, alinéa 4, déclare susceptible d'hypothèque. Il en est de même de la redevance payée par l'exploitant de la mine au propriétaire du sol; accessoire de la propriété de la surface, la redevance tréfoncière est susceptible d'être hypothéquée, selon l'article 18 de la loi du 21 avril 1810 (50). Le concessionnaire minier, propriétaire de

(50) G. RIPERT et J. BOULANGER, *Traité élémentaire de droit civil de Marcel Planiol, op. cit.*, t. 2, (éd. de 1949), nos 3640 et 3648.
A noter que le permis d'exploitation de mines, créé par la loi du 28

son domaine, ne saurait se voir refuser le droit de contracter une hypothèque. La loi du 17 mai 1946 n'a pas abrogé cette capacité.

442. — Il en est de même en matière de gaz et d'électricité. Pour ce qui est des concessions de distribution d'énergie électrique, le droit à formation de l'hypothèque n'a jamais été mis en doute et la doctrine la plus scrupuleuse ne s'est même pas arrêtée à en démontrer l'évidence (51). Sans doute, faut-il attribuer cette reconnaissance patente au fait que de semblables concessions contenant des clauses de retour facultatif, la propriété du concessionnaire ne peut être contestée sur les immeubles affectés au service. Aussi, devrait-il logiquement en être autrement pour les concessions de forces hydrauliques. La loi du 16 octobre 1919, dans son article 21, reconnait cependant au concessionnaire le droit d'hypothéquer : « Les droits résultant du contrat de concession ou de l'arrêté d'aménagement des forces hydrauliques sont susceptibles d'hypothèques » (52). Ainsi dans une concession contenant une clause de retour obligatoire des biens à l'autorité concédante, dans une concession à propos de laquelle la jurisprudence a fermement et constamment décidé l'appartenance au domaine de l'autorité concédante des biens affectés au service public, la loi elle-même permet la constitution d'hypothèques (53). Il ne semble pas que la jurisprudence favorable à la reconnaissance de l'inclusion au domaine public de ces biens, dès le temps de leur usage par le concessionnaire, ait contredit la législation de 1919. M. Blaevoet, lui-même,

juin 1927 n'est pas susceptible d'hypothèque, bien qu'il constitue un droit réel immobilier (art. 3 de la loi).

Adde : D. n° 55-593 du 20 mai 1955, concernant les concessions de mines, J. O. du 21 mai 1955, p. 5114. Art. 10 : « Les concessions de mines constituent des droits immobiliers et seront, comme tels, susceptibles d'hypothèques ».

(51) A. Remaury et P. Trolley de Prévaux, *Electricité, notions de droit et décisions de jurisprudence*, Préface de M. Ch. Cézar-Bru, Sirey, Paris, 1927.

Adde : cette même étude au Fuzier-Herman, *Répertoire analytique de droit français, V° Electricité.*

(52) A. Remaury, *Houille Blanche, notions de droit et décisions de jurisprudence*, Préface de M. André Hauriou, Sirey, Paris, 1929, v. n° 267 et s.

(53) V. à propos d'une usine électrique ne faisant pas partie du domaine public et grevée d'une clause de retour obligatoire : C. Appel Paris (1° Ch.), 29 mars 1905, *Etat c. Société d'applications industrielles*, Rev. Conc., 1905, p. 252 et la note. *Comp.*, une hypothèque prise par une commune sur les usines à gaz, les terrains et les dépendances, propriété du concessionnaire :C. Préf. Interd. Versailles, 11 décembre 1931, *Ville du Vésinet c. Société du gaz franco-belge*, Rev. Conc., 1932, p. 15 et la note.

pourtant partisan convaincu de la domanialité publique de tous les ouvrages de toute concession quelle qu'elle soit, reconnaît la possibilité de l'hypothèque. Il étend cette faculté à toute concession et asseoit sa doctrine sur la loi de 1919. Exprimée en 1946, la confirmation de cette thèse de la part d'un auteur opposé à la notion de propriété et à celle de propriété du concessionnaire, est une référence (54). Ainsi, l'établissement national concessionnaire peut-il donner en gage les dépendances immobilières de la concession à ses créanciers éventuels et cela « malgré le caractère temporaire de la concession et quoique, à son expiration, les ouvrages qui en font partie doivent faire retour à l'Etat », selon l'expression de M. Remaury. Cela éclate, à l'évidence, au moment de la remise des ouvrages de la concession à l'administration. Le concessionnaire doit remettre au concédant les ouvrages quittes de tous droits réels, sûretés et hypothèques. Qu'est-ce à dire, sinon que le concessionnaire a pu légitimement hypothéquer les éléments de son patrimoine ? Cette hypothèque va rester valable pendant toute la durée de la concession. Les créanciers vont pouvoir poursuivre toute mesure conservatoire ou d'exécution et, au besoin, toucher le prix par préférence aux autres, dans le cas de vente à un tiers de l'usine ou de rachat par l'autorité concédante.

443. — Une telle hypothèque rentre bien dans la catégorie des hypothèques conventionnelles. Mais les termes de l'article 21 de la loi du 16 octobre 1919 ne sauraient exclure la possibilité de l'hypothèque légale ou de l'hypothèque judiciaire. Il apparaît, au rappel de ces modalités du droit des concessions, formellement conservé par la loi du 8 avril 1946, que des conséquences importantes doivent en être déduites. Car s'il est permis à l'établissement national, concessionnaire du service public de la production d'énergie électrique, de donner des sûretés à ses créanciers sur des biens qui ne lui appartiennent pas par suite des clauses de retour obligatoire contenues dans les cahiers des charges de la concession, à plus forte raison en est-il ainsi de tous les autres biens du domaine national. On ne voit, en définitive, pas la raison de considérer les biens comme non susceptibles d'hypothèque

(54) Ch. Blaevoet, note préc. ss. Cass. Req., 22 juin 1943, *Société rurale de distribution d'électricité de la Renauge;* et Cass. Civ., 5 décembre 1944. *Société Est-Lumière,* D., 1946, 390.

par le seul motif de leur affectation au service public du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux. Tout s'y oppose : la législation particulière des concessions envisagées et les impératifs de la gestion commerciale des établissements titulaires de ces concessions. Mais les sûretés réelles ne sont pas les seules raisons d'examiner pour quelles causes et dans quelles conditions les biens des établissements nationaux peuvent être soumis aux voies d'exécution. Nous reviendrons sur les conséquences de l'obligation hypothécaire, lorsque le débiteur de cette obligation doit se soumettre aux exigences de ses créanciers. Mais il est une autre voie qui permet d'exécuter un débiteur. C'est celle employée à l'encontre du débiteur failli. Il convient de l'examiner.

b) *Les problèmes de la faillite et de la saisissabilité*

444. — Le problème de la faillite permet d'apercevoir, dans toute son ampleur, la question de la saisissabilité, puisque cette procédure, utilisée à l'encontre du débiteur défaillant en cas de cessation de ses paiements, est susceptible de déclencher la saisie du patrimoine dans son intégralité. L'article 437 du Code de Commerce dispose, en effet : « tout commerçant qui cesse ses paiements est en état de faillite » et, aux termes de l'article 440 du même Code, le Tribunal de Commerce « peut déclarer la faillite d'office ». L'établissement national étant un commerçant, peut-il être déclaré en faillite, en cas de cessation de ses paiements ? La réponse à une telle question conduit à examiner de manière aussi distincte que possible le problème de la faillite et celui de la saisissabilité.

1. La faillite

445. — La faillite est l'un des problèmes importants soulevés par l'extension aux entreprises nationales du statut de commerçant.

Peut-on admettre que de telles entreprises soient déclarées en faillite ? A propos des « sociétés nationales », M. Drago écrivait, en 1950, que la lettre des textes ne l'interdit pas. Mais il apparaissait à l'auteur que cette mesure était contraire à la nature des choses et que, sur ce point, le régime privé

de leur patrimoine semblait devoir trouver ses limites (55). « Rien ne s'oppose, en principe, écrivait en 1952 M. Houin, à ce que les créanciers des sociétés et des établissements nationaux, comme ceux de n'importe quel commerçant, poursuivent la mise en faillite de ceux-ci dans la mesure du moins où le capital est le gage des créanciers et où l'exercice des voies d'exécution demeure possible » (56). Ces opinions s'opposent directement à celles émises par la doctrine dès après la nationalisation. Pour M. L'Huillier, par exemple, il ne saurait être question de mettre en faillite les établissements gérant le service public de l'électricité et du gaz (57). Et M. Ripert, se posant la question à l'égard des sociétés nationales, estimait que jamais la pratique ne fournirait l'occasion d'une réponse, par suite du crédit accordé à ces entreprises par l'Etat (58).

446. — En réalité, la pratique a révélé au moins un cas de demande de faillite d'une société nationale par ses créanciers. Une société ayant fermé l'une de ses usines à la suite d'un décret en ce sens, un fournisseur l'assigna en paiement d'une somme de plus de deux millions. L'entreprise nationale soutint, dans ses conclusions, qu'il s'agissait là d'une « audacieuse prétention à l'égard d'une société nationale au capital de 5 489 400 000 de francs, au prétexte de non payement d'une fourniture ». Le « prétexte » apparaissait ainsi sigulièrement écarté. S'agissant d'une interdiction de la fabrication de tracteurs agricoles ordonnée par décret, la société concluait à la libération de ses obligations auprès de ses fournisseurs. Le Tribunal de Commerce de la Seine, par jugement du 15 décembre 1952, débouta ces derniers. Le fait du prince ainsi allégué n'a-t-il pas subi les légitimes critiques des intéressés? La question est grave, car ce jugement a conduit à en poser une seconde : Peut-on consentir du crédit à une société nationale ? La question est symptomatique (59).

(55) R. Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, *op. cit.*, pp. 231 et 232.
(56) R. Houin, *La gestion des entreprises publiques et les méthodes de droit commercial*, *op. cit.*, pp. 105-106.
(57) J. L'Huillier, *Commentaire* de la loi du 8 avril 1946, n° 5, *op. cit.*, S., 1946, *Lois annotées*, 337.
(58) G. Ripert, *Traité élémentaire de droit commercial*, *op. cit.*, n° 2546.
(59) A. E. Laine, *Peut-on consentir du crédit à une Société nationale ?* Commentaire du jugement du Trib. Comm. de la Seine (1° Ch.), 15 décembre 1952, *Usine Nouvelle*, 1953, n° 7, p. 73.

447. — M. Desazars de Montgailhard a établi que l'entreprise dite publique, et que nous appellerons nationale, est une entreprise de type socialiste, qui fonctionne dans une économie capitaliste (60). Sa gestion doit se ressentir des conditions particulières dans lesquelles l'entreprise est placée. D'une part, elle doit disposer des mêmes moyens d'action que l'entreprise privée. D'autre part, elle ne doit jouir d'aucun privilège. Ainsi, les mêmes « moyens de droit » doivent se retrouver, dans les deux cas, pour la sauvegarde des intérêts propres à l'entreprise. Par ailleurs, les tiers en relation avec elle doivent pouvoir en recevoir des garanties suffisantes. Pour l'auteur, la détermination des gages que l'entreprise peut accorder est, en particulier, fondamentale. « Sans garantie possible, écrit-il, toute opération de crédit normale est interdite aux entreprises publiques, et l'on est conduit à penser que les difficultés qu'elles rencontrent aujourd'hui auprès des banques et même auprès de leurs fournisseurs tiennent essentiellement à l'imprécision dans laquelle est demeurée cette question ». Le remède proposé dans l'intérêt de l'entreprise et celui de la Nation est la nécessité d'admettre que le patrimoine des entreprises nationales doit constituer le gage des tiers, sous la responsabilité des administrateurs, dépositaires. Ceux-ci auraient alors l'obligation de reconstituer le patrimoine, lorsque les impératifs de la gestion en dégraderaient la valeur.

448. — La consolidation du crédit des entreprises peut donc s'effectuer en les plaçant « à l'égard de leurs créanciers dans la position de tout commerçant, au sens juridique du terme ». Cela permettrait à leurs fournisseurs, sous-traitants ou prêteurs, outre la poursuite devant les tribunaux de commerce, la mise en cause de la responsabilité et de l'entreprise et de ses administrateurs. M. Desazars de Montgailhard écrivait en 1949. Depuis la nationalisation, soulignait-il, les projets de statut des entreprises n'ont pas dépassé le stade de la liquidation judiciaire, comme corollaire normal de la cessation des paiements ou du non paiement des dettes. L'auteur critiquait fermement cette position. Pour lui, seule la faillite apparaissait compatible avec la qualité de commerçant. La

(60) J. Desazars de Montgailhard, *Les caractères de l'entreprise publique*, D.S., 1949, n° 1, p. 8 et s.

liquidation judiciaire est insuffisante; « c'est interdire aux créanciers d'agir les premiers, et les priver de cette faculté, c'est faire peser sur leurs droits une incertitude fâcheuse ». L'alternative suivante était alors proposée. Ou bien l'on accorde aux créanciers d'une entreprise nationale le droit de provoquer sa faillite. Ou bien l'on met à la charge de l'Etat l'obligation de couvrir les dettes de l'entreprise, dès lors que cette dernière ne peut plus en répondre. Il faut choisir, car cette alternative est toujours valable. Mais la seconde solution accuserait la dépendance de l'entreprise vis-à-vis de l'Etat, lierait son crédit à celui de l'Etat et réduirait la responsabilité des administrateurs. C'est à l'entreprise et à l'établissement national de choisir. Or « admettre la possibilité de la faillite, c'est rendre nécessaire une vigilance constante aussi bien de la part de l'Etat que des dirigeants de l'entreprise et la soumettre au contrôle permanent de l'opinion publique. C'est se donner, en un mot, les meilleures garanties de bonne gestion. Admettre la possibilité de la faillite, c'est le meilleur moyen de l'éviter. Pour que l'entreprise puisse fonctionner, il faut, en définitive, que, comme l'entreprise privée, ses dirigeants puissent assumer librement des risques. Pour qu'ils en aient le moyen, il faut qu'ils puissent fournir des gages juridiques et matériels aux tiers ».

449. — Cette possibilité a été envisagée, *de lege ferenda*, dans le premier statut projeté des entreprises nationales (61). La division de ces dernières en deux catégories A et B, dont nous avons déjà annoncé la réalité (62), entraîne les conséquences suivantes en matière de relations avec les tiers (63). L'entreprise A est celle exploitant un service public d'intérêt général et disposant d'un monopole ou d'un quasi-monopole de droit ou de fait. Rentrent dans cette catégorie les établissements nationaux à pleine commercialité. Ceux-ci ne sauraient être déclarés en faillite ou liquidés judiciairement. En cas de cessation des paiements, les créanciers ne pourraient exercer leurs droits que dans la limite de la valeur d'actif de

(61) Projet de loi portant statut général des entreprises publiques, J.O. du 31 décembre 1948. Documents parlementaires de l'Assemblée Nationale, Annexe n° 6.027, p. 2902 et s.

(62) Cette division en entreprises A. et B. est reprise dans la proposition de loi, *préc.*, de M. Armengaud, Art. 1, alinéa 2.

(63) Consulter sur ce point, Ch. Blaevoet, *Etablissements publics à caractère industriel et commercial ou régies d'Etat ? op. cit.*, D.S., 1949, n° 8, p. 283 et s. (V. le § III, 3).

l'entreprise. La saisie et la vente des biens affectés au service public ne seraient pas possibles. Or cela est critiquable. Si cette impossibilité se conçoit parfaitement pour les biens affectés au service, mais appartenant au domaine public ou au domaine privé de l'Etat et des collectivités locales, il n'en est pas de même à l'égard des biens dont l'établissement est propriétaire. Sur ceux-ci, l'entreprise, distincte de l'Etat et commerçante, doit pouvoir satisfaire ses créanciers, l'inaliénabilité du domaine national faisant obligation aux administrateurs d'en reconstituer la valeur. Mais les biens, *ut singuli*, ne sauraient bénéficier d'un régime de faveur. M. Blaevoet a proposé que les créanciers soient au moins aussi bien traités que ceux des concessionnaires antérieurs, mis en déchéance par l'Etat : l'Etat serait subsidiairement tenu pour responsable. Quant à l'entreprise B, rentrent dans cette catégorie toutes les entreprises soumises à la concurrence, sans critère bien défini de classement (64). La faillite et la liquidation judiciaire leur seraient applicables. Mais l'Etat aurait le droit d'intervenir à l'instance pour provoquer les mesures destinées à assurer la sauvegarde du patrimoine. L'administration provisoire des biens serait confiée à l'Administration des Domaines, substituée au syndic pour la liquidation, le paiement des créanciers, la conclusion d'un concordat. Ces mesures apparaissent logiques, s'agissant d'entreprises qui sont soit des sociétés, soit des régies, dont la personnalité n'apparaît pas distincte de celle de l'Etat et dont les biens sont une fraction du domaine privé de l'Etat, soumis à une gestion domaniale caractérisée.

450. — A notre avis, et logiquement, l'entreprise nationale qui a une personnalité autonome, qui est propriétaire de ses biens, devrait pouvoir être mise en faillite. Celle qui est une émanation de l'Etat, serait soumise à ces procédures également, preuve tangible de l'assouplissement des règles de la

(64) Il faut noter que, depuis le 10 février 1953, les Charbonnages de France relèvent du secteur concurrentiel, par suite de la mise en vigueur du traité de communauté Charbon-Acier (V. proposition de loi de M. Armengaud, *préc.; op. cit.*, p. 1120, colonne de gauche, note 1). Cependant, ces mêmes Charbonnages, si l'on veut les différencier de l'E. D. F., du G.D.F., de la S.N.C.F. exerçant un service public, n'en rentrent pas moins dans le secteur des entreprises disposant d'un monopole ou d'un quasi-monopole (V. la même proposition *eod. loc.*, p. 1120, colonne de droite, note 4). La distinction des entreprises A et B ne doit donc pas procéder d'un esprit de systématisation absolu.

gestion du domaine privé de l'Etat dans ce secteur des biens. En fait, la logique n'est peut-être pas valable ici et nous en verrons les raisons, identiques à celles présentées à propos de la saisissabilité. Comme l'a écrit M. HOUIN : « C'est à l'Etat qu'il appartient seul d'apprécier si une entreprise nationale doit disparaître ou non, surtout lorsqu'elle gère un service public dont la continuité est indispensable » (65). Cet auteur a cité l'exemple de la S.N.E.C.M.A., à propos de laquelle le Gouvernement et le Parlement « n'ont pas attendu la mise en faillite pour procéder au renflouement et à la réorganisation de l'entreprise ». Cela est un indice, qui permet de déterminer quelle serait l'attitude de l'Etat à l'égard de la mise en faillite de toute entreprise nationale sans distinction. Soumises au contrôle de l'Etat, les entreprises menacées de faillite pourraient-elles inviter leurs créanciers à se retourner contre l'Etat pour voir mettre en jeu la responsabilité de la collectivité publique tutrice ? Cela serait assez en contradiction avec l'autonomie des établissements nationaux commerçants. Mais ici la logique n'est pas souveraine et tout doit être envisagé.

451. — En définitive, le meilleur moyen donné aux créanciers dans la défense de leurs droits, est celui préconisé par M. HOUIN. L'auteur a proposé d'étendre à toutes les sociétés nationales et aux établissements nationaux la procédure prévue par le décret-loi du 30 juin 1938, pour les sociétés d'assu-

(65) La mise en *faillite* des anciennes sociétés concessionnaires de services publics était admise auparavant : V. un avis du Cons. d'Et. (Ass.) du 13 décembre 1888, Rev. Conc., 1902, p. 244; *Adde :* Cons. d'Et., 9 février 1900, *Nahmens c. Compagnie des chemins de fer de l'Hérault,* Rev. Conc., 1902, p. 148 et la note, p. 151; 23 janvier 1903, *Syndics de la faillite de la Compagnie d'électricité de Cognac c. Ville de Cognac,* Rev. Conc., 1903, 131; 28 février 1913, *Ville de Richelieu,* Rev. conc., 1913, p. 160; 26 novembre 1920, *Bégot c. Ville de Cayenne,* Rev. conc., 1920, p. 218.

A propos de la *liquidation judiciaire :* V. un article de doctrine consacré aux usines à gaz d'une société concessionnaire, *in* Rev. Conc., 1912, p. 164 et s.; C. Appel Paris (6e Ch.), 21 février 1905, *Mallet c. Compagnie des Tramways départementaux des Deux-Sèvres,* Rev. Conc., 1905, p. 196 et la note, p. 201. *Comp. :* Cons. d'Et., 25 juillet 1953, *Société l'Union électrique rurale,* Rec., p. 394.

Adde : Cons. d'Et., 2 avril 1898, *Dame Meuzy c. Département de l'Allier,* Rev. Conc., 1902, 147; 22 mars 1902, *Société départementale des eaux de source (en liquidation) c. Commune de Brie-Comte-Robert,* Rev. Conc., 1902, 367, et la note rappelant (p. 370) l'arrêt Cons. d'Et., 23 février 1883. *Boué, Syndic de la faillite Michel c. Ville de Saint-Girons.*

Sur l'ensemble du problème, v. : L. de la TASTE : *Saisie du matériel par un créancier d'un concessionnaire en faillite.* Rev. Conc., 1903, 13 et s.; P. BOUGAULT, *Cahier des Charges pour les distributions d'énergie, op. cit.,* p. 281 et s. Cons. d'Et., 24 mars 1934, *Masson, es-qualité c. Ville de Versailles,* Rec., p. 446.

rances privées soumises au contrôle de l'Etat : « les créanciers conservaient le pouvoir de demander la faillite, mais le ministre pouvait substituer à celle-ci une procédure de liquidation administrative ». Ces modalités se rapprochent de celles prévues dans le statut des entreprises B. La conciliation des intérêts privés avec les intérêts collectifs exige la reconnaissance de la possibilité de la faillite à l'égard de toutes les entreprises nationales. Les établissements nationaux de caractère industriel et commercial étant propriétaires d'un vaste domaine pourraient sans inconvénients notables désintéresser leurs créanciers, avant toute intervention de l'Etat par le biais de l'Administration des Domaines, étrangère à la gestion des intérêts économiques collectifs assise sur les biens du domaine national. Car la continuité du service public ne saurait être mise en danger, si l'on songe à l'ampleur du patrimoine. C'est en ce sens qu'il faut examiner les répercussions possibles des exigences normales des créanciers sur ces moyens d'action des établissements nationaux. Cela nous conduit à l'examen du dernier problème : celui de la saisissabilité.

2. La saisissabilité

452. — Si les deux problèmes de la faillite et de la saisissabilité peuvent se trouver liés, il est cependant possible d'isoler ce dernier, pour en faire l'étude séparée. Ne pas honorer une dette n'est pas cesser ses paiements et un commerçant peut être saisi, sans que ses créanciers provoquent sa faillite. Il convient donc de développer les solutions à donner à la saisissabilité des biens et des deniers des établissements nationaux, même si l'on doit retrouver au passage la procédure de la faillite. M. Rivero a fait remarquer que la saisissabilité des biens était l'un des problèmes pratiques à résoudre dans la gestion des intérêts économiques collectifs (66). Quelle solution lui est donnée par la doctrine? MM. Duez et Debeyre se prononcent en faveur de l'assimilation pure et simple aux commerçants privés : « Les voies d'exécution de droit commun sont permises contre ces organismes, alors que l'établissement public traditionnel ne pouvait y être soumis » (67).

(66) J. Rivero, *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif*, *op. cit.*, n° 2, p. 148.

(67) P. Duez et G. Debeyre, *Traité cité*, n° 266, 4°, p. 173, *Comp.* : A. de Laubadere, *Traité cité*, nos 1203 et 1204, p. 634.

Mais aucun texte n'étant avancé à l'appui de cette proposition, nous ne trouvons pas la justification de cette thèse chez ses auteurs, qui se contentent de procéder par affirmation. M. LEVASSEUR était déjà plus explicite (68). Etudiant les causes de l'insaisissabilité de certains biens, il enseignait, à propos de l'insaisissabilité à raison de l'intérêt général, que l'intérêt collectif souffrirait que de tels biens soient saisissables. L'auteur estimait cependant que (en raison de ce que nous qualifions les impératifs de la gestion), il faudrait actuellement supprimer cette insaisissabilité, notamment pour la S.N.C.F., les Houillères, etc. Les biens de ces entreprises nationales devraient être saisissables. Le problème est d'importance et il a été nettement posé par M. RIVERO : « Quant à l'insaisissabilité, on sait à quelle difficulté elle se heurte : faut-il priver de tout gage les créanciers d'une entreprise commerciale qui entretiennent avec elle des rapports fondés sur le droit commun ? Il y aurait là une solution contraire au principe général qui veut mettre les entreprises nationalisées dans le cadre général du droit privé; à tout le moins, des distinctions s'imposent; l'embarras des tribunaux, face à ce problème, appelle, semble-t-il, une intervention législative » (69).

453. — Car les tribunaux ont eu à prendre parti. Parmi les décisions publiées à propos de la S.N.E.P., il convient de citer celles permettant d'apercevoir l'embarras signalé par M. RIVERO, avant l'intervention de la Cour de Cassation. Par un arrêt du 13 juillet 1948, la Cour d'Appel de Lyon a confirmé un jugement rendu, le 14 avril 1948, par le Tribunal Civil de cette ville (70). Ce jugement avait validé des saisies-arrêts pratiquées à l'encontre de la S.N.E.P. par ses créanciers. Analysant les rapports de l'autonomie et de la commercialité de la S.N.E.P., la Cour en concluait à la validation des saisies-arrêts, les fonds de la S.N.E.P. constituant le gage des créanciers. La Cour de Paris confirma, quant à elle, une ordonnance de référé, en date du 12 juillet 1948, du président du Tribunal Civil de la Seine (71). Le premier juge avait auto-

(68) G. LEVASSEUR, *Cours de voies d'exécution*, 3e année de licence, Grenoble, 1948.
(69) J. RIVERO, *op. cit*, n° 23, p. 159.
(70) C. Appel Lyon (1° Ch.), 13 juillet 1948, *S. N. E. P. c. Arthus et autres*, J. C. P., 1950, II, 5.290.
(71) C. Appel Paris (1e Ch.), 22 décembre 1948, *préc.* D., 1949, 235.

risé la S.N.E.P., à toucher des mains de tiers saisis les sommes dont ces tiers lui étaient redevables, malgré les saisies-arrêts pratiquées. La Cour juge, en effet, que « la S.N.E.P. étant un service public, toutes ses ressources sans exception, sans distinction d'origine et sans départ entre domaine public et domaine privé, sont également insaisissables, parce que toutes indispensables pour assurer la continuité du service public de presse et d'information dont elle a la charge ». La Cour d'Aix enfin, dans un arrêt du 30 novembre 1949, confirma un jugement du Tribunal Civil de Marseille du 27 mai 1948 (72) : elle valida une saisie-arrêt sur les deniers de la S.N.E.P., motif pris notamment de la nature de droit privé des relations de l'entreprise nationale avec les tiers. Mais elle opéra un revirement de sa jurisprudence, à propos d'une saisie immobilière pratiquée par un créancier sur un immeuble transféré à la S.N.E.P.; son arrêt du 19 juin 1950, confirmant le jugement du Tribunal Civil de Marseille du 23 février 1950, ne reconnut pas la validité de la saisie (73).

454. — La Cour de Cassation a mis un terme au flottement de la jurisprudence des Cours d'Appel, à propos de la S.N.E.P.. Par ses deux arrêts du 9 juillet 1951, elle s'est prononcée en faveur de la thèse de l'insaisissabilité des ressources financières de la S.N.E.P.. Elle a refusé de reconnaître la validité de saisies-arrêts pratiquées sur les deniers (74). Mais cette solution doit-elle être étendue aux deniers et aux biens de l'ensemble des établissements nationaux, de l'ensemble des entreprises nationales ? Certains l'avaient, à contre-cœur, préconisé (75). D'autres s'y étaient opposés, au terme d'une analyse concluant à la différence fondamentale de statut pouvant exister entre les diverses entreprises (76). Les plus lucides et perspicaces, enfin, favorables à la saisissabilité, faisaient

(72) C. Appel Aix (3e Ch.), 30 novembre 1949, *S.N.E.P. c. Esposito* J.C.P., 1950, II, 5245 *bis*.

(73) C. Appel Aix (3e Ch.), 19 juin 1950, *Société du Petit Provençal c. Combarnoux et divers et Enregistrement*, Gaz. Pal., 1950, 2, 150.

(74) Cass. Comm., 9 juillet 1951, *S.N.E.P. c. Camacho; S.N.E.P. c. Arthus et autres* (cassant l'arrêt C. Appel Lyon. *préc.*), 2 arrêts, D., 1952, 141, avec la note *préc.* de M. Ch. Blaevoet.

(75) R. Drago, *Note préc.* au S., 1949, 2, 89 ss. Paris, 22 décembre 1948. *Adde :* R. Drago, *note préc.* au S., 1952, 1, 125, ss. Cass. Comm., 9 juillet 1951, *préc.*

(76) F. Marle, *A propos de quelques décisions de jurisprudence relatives à l'insaisissabilité des biens d'un établissement à caractère industriel et commercial*, C.D.J., 1950, n° 20, p. 550 et s.

ressortir les obstacles qui ne manqueraient pas de se dresser à son encontre (77).

455 et 456. — MM. LAVAU et DRAGO sont certainement les deux auteurs qui ont le plus contribué à l'approfondissement de ce problème. Nous savons désormais la différenciation de statut séparant et même opposant les diverses entreprises nationales. La S.N.E.P. est un établissement public, donc une personne publique, et ses deniers sont insaisissables. L'E.D.F., le G.D.F., l'E.G.A., les Charbonnages sont des commerçants. Les biens de la S.N.E.P. appartiennent au domaine privé de l'Etat. Ceux des autres établissements commerçants sont leur propriété. La S.N.E.P. s'oppose à ces derniers qui, par leur personnalité distincte de celle de l'Etat, agissent avec une entière autonomie; leur gestion est pleinement commerciale. Dès lors, si l'on veut éviter « le règne des justices privées » évoqué par M. LAVAU, seul « un acte de justice publique » peut intervenir pour la solution des conflits opposant les tiers aux établissements. M. LAVAU a parfaitement montré que le problème pour le juge est de tirer les conséquences d'une clause légale selon laquelle les établissements doivent se conformer aux lois et usages du commerce. « Les prêteurs fussent-ils désintéressés, a écrit l'auteur, c'est aussi une vérité courante que le crédit est attiré d'abord par les entreprises qui se font une règle de payer leurs dettes ». Pour notre part, nous ne pouvons nous empêcher de rapprocher cela des écrits du Doyen HAURIOU : « On accordera bien que la condition de l'indépendance de la vie privée, c'est la responsabilité et particulièrement la responsabilité devant la dette » (78). Or la Cour de Cassation a su fixer les conséquences des impératifs de la gestion. Puisque l'établissement national est un commerçant, une entreprise d'intérêt collectif qui n'a pas plus de prérogatives que les anciens concessionnaires, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement. Ce raisonnement, nous l'empruntons à M. BOULOUIS, pour qui, cependant, les biens du domaine national sont propriété de l'Etat : « Il est nécessaire, surtout pour des établissements soumis en principe

(77) G. E. LAVAU, note ss. Paris, 22 décembre 1948, *préc.*, J.C.P., 1949, II, 4729.
Adde : G. E. LAVAU, note ss. Aix, 30 novembre 1949, *préc.*, J.C.P., 1950, II, 5245 *bis*.
(78) M. HAURIOU, note préc. au S., 1900, 3, 49.

aux mêmes règles de gestion industrielle et commerciale que celles du droit commun, de ne pas trop renforcer ce qui est exorbitant, car cela risque de nuire à leur crédit. L'insaisissabilité n'est probablement pas des plus opportunes et puisqu'aussi bien les établissements nationaux prétendent être maîtres de leurs biens, ils peuvent supporter sur ceux-ci la responsabilité de leurs actes » (79). Nous sommes même d'avis d'aller plus loin encore et d'étendre cette solution à toutes les entreprises nationales. Si l'on admet la définition de M. Waline d'une gestion domaniale « caractérisée » par les exigences de la gestion commerciale, les biens du domaine privé de l'Etat devraient ne pas recevoir application des règles rigides spéciales au domaine privé : la saisissabilité devrait être possible. Nous verrons plus loin, outre les objections tenant à la nature de personne publique des entreprises, quels obstacles surgissent pour arrêter cette proposition.

457. — Quoiqu'il en soit, pour ce qui est des établissements nationaux du gaz, de l'électricité et des combustibles minéraux, il faut logiquement admettre la possibilité des voies d'exécution sur leurs biens. Il ne s'agit pas seulement des saisies-arrêts, mais de toutes les saisies mobilières ou immobilières : saisie-exécution; saisies conservatoires : saisie-gagerie, saisie-conservatoire du droit commercial, saisie-revendication, notamment; saisies-arrêts; saisies des valeurs mobilières et des droits sociaux; des comptes en banque; des objets placés dans le coffre-fort d'une banque; saisies immobilières enfin. L'objection tirée de la gestion d'un service public par ces établissements n'apparaît pas déterminante. En ce qui concerne, par exemple, le service public de l'électricité et du gaz, les anciens concessionnaires n'ont jamais été placés dans une position privilégiée. « Nul n'a jamais soutenu, rappelle M. Lavau, que la propriété privée du concessionnaire échappât aux voies d'exécution des créanciers pour le recouvrement des dettes contractées pour les besoins du service ». La jurisprudence en offre quelques exemples (80). La Cour de Douai a rendu, le 8 mars 1879, une décision intéressante en matière de saisie d'une usine à gaz concédée; des créanciers hypothécaires avaient saisi immobilièrement l'usi-

(79) J. Boulouis, *op. cit.*, Fasc. 158, n° 263.
(80) Consulter, Rép. Prat., *V° saisie immobilière*, n° 74; Rép. Fuzier-Herman, *eod. V°*, n° 42-47; F. Marle, *op. cit.*, note 41, p. 558.

ne à gaz de Maubeuge, les conduites, artères, tuyaux, candélabres et accessoires destinés à conduire et distribuer le gaz dans les lieux d'éclairage, rues, établissements publics et privés. L'adjudication en avait été prononcée, à la suite de la saisie. La Cour reconnaît la validité des opérations sur les bâtiments et matériels servant à l'exploitation. La saisie immobilière de la concession est valable : « dès lors, la part du prix s'appliquant à ladite concession s'est trouvée immobilisée avec le prix de l'usine elle-même et (que) les hypothèques grevant ladite usine ont frappé cette part du prix, comme représentant un accessoire des immeubles hypothéqués ». La Cour de Cassation, par son arrêt du 21 janvier 1878, confirma la décision : ... « C'est à bon droit que la concession dont s'agit a été comprise dans l'adjudication immobilière poursuivie par les créanciers ayant hypothèque sur ladite usine et à bon droit aussi que l'arrêt attaqué a jugé que le prix total de cette adjudication était le gage desdits créanciers hypothécaires »... (81). En 1886, la Cour d'Appel de Caen valida la saisie d'une usine à gaz, avec ses dépendances : conduites, gazomètres, cornues (82). En 1888, le Tribunal Civil de Limoges jugea de même, à propos de conduites et de compteurs à gaz, mais la Cour d'Appel réforma, sur ce point, la décision du premier juge (83). Cette jurisprudence, bien qu'ancienne, est un indice révélateur du régime à appliquer aux biens des actuels établissements concessionnaires.

458. — Il en est de même pour les combustibles minéraux (84). La saisie immobilière est possible du droit de superficie du terrain minier, séparément du tréfonds, ainsi que de la mine, envisagée comme constituant un immeuble distinct du fonds. La Cour de Cassation a décidé, en 1848, que la redevance tréfoncière, non susceptible d'hypothèque, ne pouvait faire l'objet d'une saisie immobilière (85).

(81) C. Appel Douai, 8 mars 1876, Cass. Civ., 21 janvier 1878, D.P., 1879, 1, 263.
(82) C. Appel Caen (1e Ch.), 26 mai 1886, *Depret c. Hue et autres*, D.P., 1887, 2, 81.
(83) Trib. Civ. Limoges, 10 février 1888, C. Appel Limoges, 29 juin 1888, S., 1888, 2, 205.
(85) Rép. Prat., *V° Saisie immobilière*, n° 77; Rép. Fuzier-Herman, *eod. V°*, n° 48; *V^is Mines, minières et carrières*, n° 1824 et s.; 1868 et s.
(85) Cass. Civ., 13 novembre 1848, *Chol c. Flachat*, D.P., 1848, 1, 245, cassant Lyon, 29 décembre 1846, D.P., 1847, 2, 52.

Mais la saisie mobilière était possible (86). La Cour de Bourges a eu à statuer sur une saisie immobilière d'un terrain contenant du minerai de fer et l'a validée (87). Mais la mine elle-même est susceptible d'être saisie (88) et cela est possible également pour les accessoires, tels que chemins de fer miniers, rails, traverses, wagons, grues, etc. (89).

459. — En matière de production d'énergie hydraulique enfin, tout créancier hypothécaire a le droit, comme tout autre créancier, de poursuivre la réalisation de son gage. S'il se trouve en face de son débiteur concessionnaire, il peut valablement faire procéder à une saisie immobilière, en cas de non-paiement. Toutefois, le débiteur ne pourra pratiquement obtenir satisfaction que si l'Etat, propriétaire des biens, donne son accord préalable au poursuivant à l'égard de l'adjudicataire éventuel. Car ce dernier doit être agréé par l'Etat, ce qui entraîne une gêne dans l'exercice des droits du créancier (90). On le voit, sous réserve de certaines adaptations tenant aux modifications provoquées par la survenance des nationalisations dans le droit des concessions minières et les autres, cette jurisprudence se prononce en faveur de la saisissabilité. Nous reviendrons, par la suite, sur le problème de la concession. Pour l'instant, il convient d'observer la direction dans laquelle s'oriente notre droit actuel.

(86) Cass. Civ., 24 juillet 1850, *Heurtier et comp. c. Martin-Passerat et Cons.;* confirmant Lyon, 9 février 1847, arrêt confirmatif de Trib. Civ. Saint-Etienne, 17 juin 1846, D.P., 1850, I, 262.

(87) C. Appel Bourges, 20 août 1851, *Depons c. Ville de Neuchatel,* D.P., 1852, 2, 121.

(88) C. Appel Montpellier, 13 mars 1902, (2e Ch.), *de Gailhard et de Fleurieu c. Régy;* confirmant Trib. Civ. Villefranche d'Aveyron, 11 juillet 1901.

(89) C. Appel Bourges, 22 mars 1867, *Baron-Masse c. Bajard et autres;* confirmant Trib. Civ. Clamecy, 16 février 1867, D.P., 1867, 2, 76.

(90) Sur ce point : A. Remaury, *Houille Blanche, op. cit.,* n° 269, p. 157.

Adde, à propos de la saisie immobilière d'une usine électrique grevée d'une clause de retour obligatoire : Trib. Civ. Seine, 23 juin 1904, *Préfet de la Seine c. Société d'applications industrielles et Société du tramway électrique de Vanves à Paris,* Rev. Conc., 1904, p. 284 et la note.

Pour une vente par les créanciers hypothécaires sur saisie immobilière, d'une usine électrique grevée d'une clause semblable : C. Appel Orléans, 19 juin 1914, *Compagnie des tramways de Vanves,* Rev. Conc., 1917, p. 51 et la note.

Adde, pour une saisie-arrêt : Trib. Civ. Parthenay, 20 novembre 1907, *Gatard c. Compagnie des Tramways départementaux des Deux-Sèvres,* Rev. Conc. 1911, 349. V. aussi : L. de la Taste, *Saisie du matériel par un créancier d'un concessionnaire en faillite,* Rev. Conc., 1903, 13 et s.

460. — *De lege ferenda,* des études ont été données du projet de statut des entreprises nationales (91). L'entreprise A ne pouvant être déclarée en faillite, ne peut davantage être soumise aux voies d'exécution. L'entreprise B, au contraire, est dotée d'un régime opposé. En fait comme en droit, le rapprochement de ces deux catégories A et B est inévitable, puisque la puissance publique peut intervenir et est déjà intervenue dans la procédure de liquidation de cette dernière entreprise. Par ailleurs, l'entreprise A elle-même, aux termes des articles 51 et 53 du projet, tend à se rapprocher de la seconde. En effet, les avances nécessaires au règlement des créanciers peuvent être consenties par une loi; la répartition des fonds disponibles et des avances est faite entre les créanciers comme en matière de faillite; l'entreprise (A) peut être dissoute et son patrimoine remis à une société privée tenue de régler les dettes. Selon la remarque de M. Lavau, le principe de la continuité du service public, en cas de cessation des paiements par l'entreprise, n'a pas été considéré comme un élément déterminant pour éviter et la mise en faillite et la saisissabilité. M. Luchaire, partisan, nous le savons, de l'appartenance au domaine public des biens « absolument indispensables au service », a commenté ce projet. Il estime que tout le reste de l'actif des établissements doit constituer le gage commun des créanciers (92). Ainsi, même pour les auteurs partisans d'une théorie extensive de la domanialité publique, les biens ne sont pas tous indisponibles et insaisissables. Ils ne doivent pas bénéficier ne serait-ce que des règles de protection du domaine privé de l'Etat. « Les voies d'exécution du droit privé seraient donc possibles contre une entreprise publique », estime M. Luchaire (93).

461. — Mais il semble que cette solution ne soit pas seulement du domaine de la législation future. M. Blaevoet a fait remarquer, à juste titre, que les voies d'exécution ordinaires sont déjà admises dans notre législation à l'égard des établissements publics nationaux de caractère industriel et com-

(91) V. les *notes préc.* de M. Lavau au J.C.P., 1950, II, 5245 *bis* (§ III-A) et Drago au S., 1949, 2, 89 (§ 2, n° 6).

(92) F. Luchaire, *Le statut des entreprises publiques, op. cit.* (§ III, 2° et III, 3°).

(93) Sur le problème de la saisissabilité, à l'étranger, des biens des établissements nationaux, V. R. Roblot, *La politique des nationalisations et le droit international privé, op. cit.* (§ 2, L'accueil réservé aux nationalisations dans les pays étrangers).

mercial (94). La Caisse Nationale de l'Energie est, en effet, un établissement ainsi dénommé. Or le décret du 25 juin 1949, pris en matière d'organisation et de fonctionnement de la Caisse, contient un article 16, aux termes duquel : « Toutes saisies-arrêts ou oppositions de cession ou de transport desdites sommes et toutes autres ayant pour objet d'en arrêter le paiement, doivent être faites entre les mains de l'agent comptable » (95). Cet établissement national ayant pour mission de mettre à la disposition des services nationaux de l'électricité, du gaz et des combustibles minéraux, ainsi que des services régionaux, les moyens financiers nécessaires à la réalisation de leur mission et, notamment, à la mise en œuvre du plan d'amélioration et de développement de l'électricité et du gaz, cette règlementation ne saurait être minimisée. Cet article 16 est une preuve tangible de la possibilité des voies d'exécution sur les deniers et les biens des établissements nationaux. Or la Caisse a un statut qui semble l'apparenter à un établissement public davantage qu'à un commerçant. Pourquoi les établissements nationaux à pleine commercialité pourraient-ils se soustraire aux voies d'exécution, alors que la Caisse nationale de l'énergie, moins engagée dans le monde des affaires, y est soumise ? A notre avis, la saisissabilité doit être possible. Mais cette proposition pêche, nous le savons, par un excès de logique. N'oublions pas que nous sommes en présence d'organismes *sui generis*, de monstres juridiques (96). Or, M. Lavau l'a dit : la logique n'est pas de mise ici. Et sur un ton à la fois désabusé et de polémique, l'auteur constatant, au vu de cette absence de logique, que l'on s'apprête à boucler « le cycle de l'absurde », écrit: « Pour compenser leur perte, les créanciers n'auront même pas l'avantage de battre l'estrade autour du « monstre », car les « monstres » de ce genre sont spectacle trivial comme « bornes au coin des rues » et le public est blasé ». Car certains principes juridiques, l'éthique politique et les traditions se rencontrent pour faire obstacle aux droits légitimes des créanciers. De même que la faillite à venir d'une entreprise natio-

(94) Ch. Blaevoet, *Personnes privées et personnes publiques, op. cit.*, au J.C.P., 1950, I, 889, (note 29); *Le statut de l'Electricité de France et de Gaz de France, op. cit.*, aux C.D.J., 1951, n° 23, p. 102 et s. (note 36).

(95) D. n° 49.826 du 25 juin 1949 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Caisse nationale de l'énergie, J.O. du 28 juin 1949, p. 6344.

(96) V. *supra*, introduction, n° 7.

nale est douteuse, de même en est-il des voies d'exécution du droit privé. L'ensemble des obstacles prévisibles se justifie alors par la constatation du fait qu' « il ne faut pas se dissimuler qu'admettre les voies d'exécution ou déclarer en faillite une entreprise publique conduit le juge à ruiner en fait la nationalisation ». Dès lors, réapparaît à l'évidence l'impossibilité de raisonner logiquement dans une tentative d'édification d'un régime juridique des établissements nationaux. Nous l'avions laissé prévoir au seuil de cette étude de la saisissabilité.

462. — Resurgit alors tout l'intérêt de l'emploi d'une méthode dialectique de recherche. Il faut revenir à la distinction d'un domaine national et d'un domaine privé de l'établissement national. Car il ne suffit pas de constater, en fait, que la logique est bannie du droit des nationalisations. Encore faut-il pallier cet ostracisme et faire œuvre constructive pour tenter de concilier, malgré tout, les intérêts collectifs de l'établissement national et les intérêts privés des tiers créanciers. Il a été soutenu que le principe de « l'affectation » du patrimoine était un obstacle à une action en saisie du créancier. Or cette même doctrine définit ce patrimoine par rapport à « l'utilité essentielle » des biens le composant. Et admettant qu'un transformateur ou une usine à gaz étaient parfaitement saisissables avant la nationalisation, elle conclut à l'impossibilité des voies d'exécution désormais, « en raison de l'intérêt essentiel » présenté par les biens et les deniers des nouveaux établissements nationaux (97). Il s'agit donc des biens du domaine national. Pour nous, logiquement, l'utilité essentielle ne doit pas conduire à une telle exclusion. Mais, puisque la logique n'a que faire ici, admettons cette conclusion. Le fait d'avoir à sa disposition deux domaines, deux masses de biens d'une qualité différente, prend alors tout son intérêt pour l'établissement national. « L'utilité essentielle » s'oppose à la saisissabilité des biens du domaine national ? il reste alors ceux du domaine privé de l'établissement national, matérialisant « les intérêts privés » de ce dernier. Sans rapport avec la gestion des intérêts économiques collectifs, ces biens ne sont pas astreints au principe de l'inaliénabilité du

(97) F. Marle, *A propos de quelques décisions de jurisprudence relatives à l'insaisissabilité des biens d'un établissement à caractère industriel et commercial*, op. cit., *in fine*, p. 558, *in extenso*, et, en particulier, la note 40.

capital. Or, nous l'avons montré, ce domaine est, malgré tout, d'une importance quantitative et qualitative telle que la marge de sécurité ainsi offerte, nécessaire au crédit de l'établissement, est suffisante pour désintéresser les tiers créanciers. Sans doute, la composition de ce domaine ne doit-elle pas automatiquement être celle que nous avons proposée. Nous avons bien pris soin de le préciser, si l'établissement national estime que tel bien placé par nous dans ce domaine est à promouvoir dans le domaine national, il lui appartient d'en prononcer l'affectation à l'utilité essentielle. Le principe de la variabilité de ce patrimoine privé est alors un avantage: si l'établissement estime que tel bien ne saurait être soumis aux voies d'exécution, un acte d'affectation intervient, qui suffit. Mais l'avantage de la reconnaissance de deux domaines appartenant en pleine propriété à l'établissement national est de permettre à ce dernier de se présenter aux tiers comme solvable en fonction d'une partie de ses biens. L'aspect de caméléon, de chauve-souris, dont on a fait tellement reproche à l'établissement national peut s'expliquer et se justifier aisément. Une méthode dialectique peut parvenir à pallier les inconséquences d'un régime indéfinissable par un procédé de logique formelle. Dès lors, tombe du même coup un obstacle que nous avons volontairement passé sous silence jusqu'ici : l'origine du domaine privé.

463. — Car le domaine domaine privé ne provenant pas des anciens concessionnaires, n'est venu à l'existence, par définition, qu'après la nationalisation. Il n'a donc pu se constituer qu'avec l'emploi de deniers provenant de la gestion des intérêts économiques collectifs : bénéfices par exemple; ou par l'affectation législativement prévue de certaines sommes à un but déterminé : tel le 1 % (maximum) à prélever sur les recettes de l'établissement, au profit des œuvres sociales. Comment — et c'est là l'objection — des biens acquis par le moyen de deniers d'une utilité essentielle peuvent-ils posséder la qualité de biens d'une utilité marginale ? Logiquement, ils ne le peuvent pas. Par l'emploi d'un raisonnement dialectique, ils le peuvent. C'est précisément l'avantage des notions fonctionnelles de venir au secours des notions conceptuelles, déterminées, définitives. C'est parce que certains des biens appartenant à l'établissement national ont une « fonction » caractérisée par les intérêts privés de l'établissement, que

l'application logique des caractéristiques propres aux biens d'une utilité essentielle ne saurait leur être faite. Dès lors, les biens des établissements nationaux offrant des degrés, des paliers, dans leur qualité respective, les voies d'exécution sont parfaitement possibles sur les biens sans rapport avec l'utilité essentielle.

Nous arrivons ainsi à la conclusion de l'étude du statut et de la fonction. L'aspect commercial de l'établissement national caractérise donc la gestion des intérêts économiques collectifs. Mais, nous le savons, l'aspect public demeure à l'état d'exception. Il va réapparaître, en accord avec l'aspect commercial, dans les institutions juridiques à travers lesquelles vivent les biens. Les établissements nationaux qui permettent le mieux d'apercevoir cette réunion des caractères sont ceux du gaz et de l'électricité. L'E.D.F., le G.D.F., l'E.G.A. nous acheminent ainsi vers un statut original, qu'il convient d'étudier.

TITRE II

D'UN STATUT ORIGINAL

464. — L'étude de la dénomination officielle et de la fonction réelle des établissement nationaux confirme le caractère hybride de ces derniers et nous achemine vers un statut original, notamment en matière de gaz et d'électricité. Ce n'est pas que les combustibles minéraux n'offrent à l'examen aucun particularisme, mais, par rapport aux biens, les institutions juridiques dans lesquelles évoluent les entreprises nationales E.D.F., G.D.F., E.G.A., présentent des modalités particulièrement dignes de remarque.

De l'ensemble de nos développements antérieurs, ressort en filigrane une institution existant avant les nationalisations et conservée lors de leur survenance : la concession. Sans doute, la concession existe-t-elle également dans le droit minier (1) ; nous la laissons toutefois hors de notre étude, les relations entre la nationalisation et la concession minière ayant, au demeurant, fait l'objet d'une étude d'ensemble (2). Il reste à voir, par conséquent, les effets de la nationalisation sur la concession de service public. L'adoption de cette forme par le législateur de 1946 pouvait-elle s'effectuer sans une adaptation préalable ? ou, à l'expérience, n'est-on pas amené inévitablement à souhaiter de telles mises au point ? Il faut donc déterminer quelles relations existent désormais entre la nationalisation et la concession, cadre dans lequel sont placés les biens des établissements nationaux.

(1) V. *supra*, 1re partie, n° 104.
(2) R. Granger, *Les mines nationalisées devant le droit minier*, *op. cit.*

465. — Ces mêmes biens conduisent à l'examen d'une autre institution, nouvelle celle-ci, quoique imitée d'un précédent antérieur aux nationalisations. Il s'agit de l'organe consultatif et arbitral, coordinateur de la gestion des intérêts économiques collectifs en cette matière : le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz. La création de ce Conseil par la loi du 8 avril 1946 emporte des conséquences importantes dans la gestion des biens. Il convient d'examiner la liaison entre cet organe et les moyens d'action matériels des entreprises. Deux chapitres répondent à cette double recherche :

Chapitre I. — La rénovation des institutions juridiques. La concession.

Chapitre II. — La création d'institutions nouvelles. Le Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz.

CHAPITRE I

LA RENOVATION DES INSTITUTIONS JURIDIQUES LA CONCESSION

---

466. — La constitution du domaine national des établissements du gaz et de l'électricité a été réalisée par l'opération de transfert des biens. Mais les biens n'ont pas seuls été transférés dans leur individualité et dans leur universalité. L'opération s'est accompagnée d'un transfert des concessions existantes. L'institution juridique de la concession a été mise au service des établissements nationaux. Mais, à l'épreuve, le principe de la nationalisation semble devoir se heurter aux conséquences logiquement prévues de l'incompatibilité des deux notions. La concession qui, en 1946, avait déjà fait une belle carrière au service des établissements privés d'intérêt général, achève de se transformer au contact des impératifs de la gestion des établissements nationaux. Deux sections rendent compte de cette étude :

Section 1. — La concession au service des établissements nationaux.

Section 2. — Le démantèlement de la concession par suite de la nationalisation.

SECTION I

La concession au service des établissemens nationaux

La concession est un mode de gestion des services publics. Utilisé pour la gestion du service public du gaz et de l'électricité, ce procédé s'est retrouvé en apparence intact aux mains des nouveaux établissements concessionnaires. Il convient donc d'étudier les relations de la concession avec le service public et de déterminer la liaison de la concession avec la nationalisation.

§ 1. — LA CONCESSION ET LE SERVICE PUBLIC

La théorie classique de la concession fait du concessionnaire le gérant d'un service public, cette gestion s'assurant aux risques et périls du titulaire. Au départ, le concessionnaire de service public est avant tout un concessionnaire de travaux publics. La gestion s'exerce précisément sur des moyens d'action matériels propres à assurer la régularité et la continuité du service. La concession influe, par là-même, sur le régime des biens.

A. — Le concessionnaire de service public et la collectivité concédante (1)

467. — Dans l'étude du régime objectif des biens précédemment entreprise, nous avons examiné en détail l'incidence de la concession quant à la notion de fonds de commerce (2) et par rapport aux biens au sens large (3). Nous avons établi que les relations du concessionnaire avec

(1) P. Teste, *Nature des rapports juridiques unissant le concessionnaire d'un service public et la collectivité concédante*, C.J.E.G., 1951, nos 28-29, p. 350 et s.
Adde : Des concessions, Etude *in* Rev. Conc., 1902, p. 9 et s.
(2) V. *supra*, 1re partie, n° 78.
(3) V. *supra*, 2e partie, n° 207.

le concédant étaient des relations contractuelles et que l'acte de concession et le cahier des charges étaient la charte du service. On aperçoit l'importance de l'institution de la concession sur les moyens d'action matériels utilisés dans l'exécution du service concédé. A l'origine, ces moyens d'exécution primaient toute autre considération. Et M. TESTE a pu rappeler que l'ouvrage public représentatif de ces « moyens » masquait le but à atteindre : l'exploitation du service dans l'intérêt de la collectivité. Par le contrat passé avec l'administration, le concessionnaire « s'engageait d'abord à construire l'ouvrage public, ensuite à l'exploiter ». Le droit d'exploiter le service public se présentait avant tout « comme la contrepartie de l'obligation assumée par le concessionnaire de construire l'ouvrage public ». Il y avait ainsi une confusion des contrats de concession, d'entreprise et des marchés de travaux publics. Sans doute, était-ce en cette matière, comme en beaucoup de secteurs du droit administratif, le désir d'uniformiser la compétence qui poussait à l'assimilation du contrat de concession au marché de travaux publics (4). Les biens de la concession étaient au premier plan.

468. — En réalité, l'importance donnée aux moyens d'action matériels était excessive. La construction des ouvrages de la concession supplantait leur fonctionnement. Progressivement, la notion de service public s'est confortée. Son évolution d'une conception organique à une conception matérielle a remis à sa place véritable cette réalité de la concession (5). Le service public au sens matériel, c'est-à-dire l'activité de service public, ou le fonctionnement de celui-ci, a détrôné la construction des ouvrages par l'intermédiaire, par le « moyen » desquels s'exerçait l'activité. Et, dès lors, la doctrine a pu démontrer avec succès que l'on pouvait concevoir plusieurs conventions contenues dans un même acte, que plusieurs conventions juxtaposées pouvaient intervenir entre le concédant et le concessionnaire de service public et que l'on devait admettre, dans certaines hypothèses déterminées, le détachement d'un contrat d'entreprise de

(4) A. MATHIOT, *Cours de doctorat cité*, (1re partie, *Aux sources du droit de la responsabilité, Compétence et fond du droit*, Ch. 1, Evolution historique).
(5) V. *supra*, 3e partie, n° 359.

celui de la concession de service public. Dans de telles circonstances de droit, on comprend aisément les différentes sources possibles, précédemment indiquées, de l'apport fait par la notion d'utilité publique à celle d'utilité essentielle (6); la théorie de la construction des ouvrages « pour le compte de », la remise d'ouvrages déjà construits ou à construire par un entrepreneur autre que le concessionnaire lui-même, la construction de ces ouvrages par le concessionnaire non pas ès-qualité, mais en qualité d'entrepreneur de travaux publics, tout cet ensemble de règles juridiques se trouve expliqué.

469. — Les conséquences de ces relations entre autorité concédante et personne concessionnaire sont pleinement logiques. Que le contrat se préoccupe de la propriété des ouvrages à propos de l'expiration de la concession est normal (7). Une clause de retour obligatoire grève-t-elle les biens ? Ceux-ci appartiennent, dès leur édification, au concédant. Une clause de reprise (différente de la clause de rachat) pèse-t-elle sur des biens de la concession ? Le concessionnaire en est propriétaire, tant que la clause n'est pas mise à exécution (8). Le concédant donne-t-il des ouvrages de la concession à construire à un entrepreneur de travaux publics ? La propriété ne saurait appartenir au concessionnaire, à qui les biens ont été remis et qui les remettra à leur propriétaire en fin de concession. Le concessionnaire exécute-t-il des travaux d'édification en vertu du contrat de concession ? L'autorité concédante n'est pas le maître de l'ouvrage. « Les travaux, écrit M. Teste, deviennent dès l'origine la propriété du concessionnaire qui les exécute pour son compte et à ses risques et périls ». Et il faut alors bien préciser que si une clause de retour facultatif vient à peser sur les ouvrages, celle-ci viendrait-elle à exécution, la collectivité publique fictivement considérée comme propriétaire dès l'origine n'en a pas moins jamais été le maître de l'ouvrage; celui-ci n'a pas été construit pour le compte du concédant, mais bien seulement pour celui du concessionnaire.

(6) V. *supra*, 2e partie, n° 297.
(7) V. *supra*, 2e partie, n° 244.
(8) V. *supra*, 2e *partie*, n° 263.
Adde : P. Teste, *op. cit.*, p. 353, notes 5 et 6; p. 358 et 359, notes 16 et 17.

470. — La nature du service géré par le concessionnaire par le moyen des ouvrages de la concession va influencer la nature juridique du titulaire lui-même de cette concession. Sans doute, ce dernier est-il une personne gérant une entreprise privée d'intérêt général. Mais est-il, lui-même, une personne privée, un particulier ? Déjà, on le voit, dès avant la nationalisation, l'aspect public et l'aspect privé du statut du concessionnaire ont engendré des interrogations importantes. Comme l'a montré M. Rivero, le concessionnaire est le type même du sujet de droit qui peut être à la fois un « particulier » et un « non-particulier » (9). Dès lors que cette personne est amenée à gérer des intérêts collectifs, à exercer au profit de la collectivité, un service public, elle prend un aspect hybride dénotant la dualité fondamentale de son statut. Il reste que, à notre sens, l'activité privée du concessionnaire demeure la règle; l'aspect public, l'exception. Ce co-contractant de l'administration, le concessionnaire, a cependant vu son contrat perdre de sa rigueur et de sa pureté de principe au contact des faits. Les relations de ce gestionnaire du service public avec l'autorité concédante étatique, départementale ou communale se sont, graduellement, évadées des seules limites du contrat de concession. La concession originaire de travaux publics avait pu demeurer intacte dans sa teneur primitive. La concession de service public dut, sous la poussée des faits économiques, faire éclater son inadaptation et son inaptitude à la solution des problèmes posés par ses relations avec les collectivités concédantes. Une crise était en germe.

B. — La crise du contrat de concession

471. — L'équilibre juridique du contrat de concession se trouve peu à peu rompu par le déséquilibre financier des relations entre concessionnaire et concédant. La théorie de l'imprévision élaborée par le Conseil d'Etat pour tenter d'insufler, par une respiration artificielle, une vie nouvelle au mode de gestion des services publics qu'est la concession, a pu masquer les failles profondes d'une construction juridique

(9) J. Rivero, *La dénonciation par les établissements nationalisés des contrats conclus par les anciens exploitants* (V. la position du concessionnaire, § 12 et s.), D.S., 1950, n° 2, p. 45 et s.

désapprouvée par les réalités de la vie économique. A l'époque actuelle, tous les ouvrages de droit administratif, après avoir exposé la théorie classique de la concession de service public, en étudient l'évolution, puis la crise. M. WALINE, dans son *Traité,* consacre un chapitre différent à chacune de ces deux données (10). Parmi les droits du concessionnaire, celui d'un équilibre financier dans sa gestion a été l'occasion de l'évolution du contrat. La théorie du fait du Prince a garanti le concessionnaire contre l'aléa administratif et celle de l'imprévision contre l'aléa économique. Or les effets de cette dernière théorie se sont révélés désastreux sur celle de la concession. Les effets indirects de la théorie de l'imprévision consistaient surtout en une auto-destruction. La théorie tend à se détruire elle-même et le point final des relations entre concédant et concessionnaire est de faire intervenir le législateur pour suppléer aux insuffisances du contrat (11). La doctrine, dans son ensemble, a mis l'accent, au lendemain de la seconde guerre mondiale, sur la ruine progressive des concessions (12). Il est certain que cette ruine s'est consommée définitivement à cette époque là. Mais son point de départ date de la fin de la première guerre mondiale. La théorie de l'imprévision a été un simple raccord opéré sur des lézardes définitives. La doctrine a pu se laisser abuser par la politique jurisprudentielle du Conseil d'Etat. Mais elle n'a jamais été unanime. Dès 1928, certains de ses représentants avaient dressé un véritable réquisitoire contre le procédé du service public concédé et avaient proclamé la faillite totale du système (13). A une époque où la nationalisation, en tant que conception, était à peine effleurée, il apparaissait déjà à certains que la concession devrait un jour céder la place à une institution juridique adaptée aux impératifs de la gestion d'intérêts économiques collectifs. La doctrine opposée au procédé de la concession s'exprimait ainsi par la thèse de M. JACQUEMARD : « Régime impuissant à surmonter les difficultés de la guerre, incapable dans l'après-guerre de répondre aux exigences posées par l'extension constante des be-

(10) M. WALINE, *Traité cit.*, p. 380 et s.; p. 395 et s.
(11) A. MATHIOT, *Cours de droit administratif*, deuxième année de licence en droit, Grenoble, 1946-1947, (III[e] partie, Ch. 5, Section 3, § 4).
(12) Ch. BLAEVOET, *Le mirage de l'autonomie des organismes gérant des services publics industriels et commerciaux, op. cit.*, D., 1949, *Chron.*, p. 179.
(13) L. JACQUEMARD, *La théorie de l'imprévision et la gestion des services publics concédés, op. cit.*, p. 251 et s. Conclusion, p. 285 et 286.

soins économiques immédiats, assurés par voie de services publics, il (le régime de la concession de service public) doit laisser la place à des systèmes de gestion dans lesquels l'intérêt privé doit progressivement disparaître devant l'intérêt collectif ». Pour l'auteur, le résultat le plus indiscutable de la théorie de l'imprévision avait été de hâter la transformation du régime d'ensemble des services publics concédés. On ne peut s'empêcher d'approuver les conclusions, pessimistes pour l'époque, suggérées par l'évolution de ce procédé de gestion des services publics. Préfigurant les opérations de nationalisation réalisées dix années plus tard à peine, elles ouvraient la voie aux mesures à intervenir au lendemain d'un second conflit armé, cause de perturbations plus décisives encore dans le monde économique.

472. — La doctrine a pu récemment rappeler que l'autorité publique avait faussé le jeu des contrats, en fixant de manière arbitraire l'index économique électrique, puis en limitant, en temps de guerre, les tarifs à sa guise (14). Cela était général, en effet, et affectait les concessions d'électricité, de gaz, de transport notamment (15). Au lendemain de la Libération, la survenance des nationalisations a porté des « coups funestes » aux concessions. A vrai dire, le pourrissement interne de l'institution était depuis longtemps achevé, quoi qu'en pensent les partisans nostalgiques des concessions perdues. L'élimination du capital des entreprises soumises à la nationalisation, en matière de gaz et d'électricité, a abâtardi sans appel un régime chancelant. Par la loi du 30 juillet 1947, les collectivités locales concédantes se sont vu reconnaître le droit d'obtenir la révision des contrats, hors l'intervention des tribunaux et sans tenir compte des dispositions contenues à l'acte de concession. La possibilité de la révision se double d'une possibilité de résiliation des contrats désavantageux et l'adoption du procédé de la régie comme mode de gestion du service public peut venir pallier les inconvénients d'une concession désormais dépassée (16). En 1949, les défi-

(14) Ch. Blaevoet, *Chron. préc.* au D., 1949, 179.

15) L. Jacquemard, *op. cit.* (Les index économiques, p. 218 à 246; index gazier : p. 220 et s.; index électrique : p. 227 et s.).

(16) L n° 47-1413 du 30 juillet 1947, relative à la révision et à la résiliation exceptionnelle de certains contrats passés par les collectivités locales. J.O. du 31 juillet 1947, p. 7463. Cette loi a été prorogée par la loi n° 48-1539 du 1er octobre 1948, J. O. du 2 octobre 1948, p. 9634.

cits de l'exercice 1948 des entreprises gazières liées aux collectivités locales par un contrat de service public ou une convention analogue n'ont pas été imputés, par voie législative, à ces collectivités, dans la mesure où ils étaient la conséquence de tarifs de vente déterminés en vertu de décisions officielles relatives au prix du gaz (17). Comme l'a fait remarquer M. BLAEVOET, la théorie de l'imprévision, à laquelle le Conseil d'Etat avait infusé un renouveau d'actualité, a été « battue en brèche » et « par avance tenue en échec » (18). La ruine des concessions s'est donc achevée avec l'intervention des nationalisations. Quelles sont les conséquences découlant de la loi de 1946 ?

§ 2. — LA CONCESSION ET LA NATIONALISATION (19)

Par la loi du 8 avril 1946, s'est ouvert l'épisode le plus décisif de l'évolution du droit des concessions. Les nouveaux organismes, établissements publics de caractère industriel et commercial, bénéficient du transfert des biens et du transfert

(17) L. n° 49-1 du 1er janvier 1949 portant ouverture de crédits au ministre de l'industrie et du commerce au titre du budget général pour l'exercice 1948 (participation au déficit d'exploitation de Gaz de France) J.O. du 4 janvier 1949, p. 182; pour les années suivantes : L. n° 51-1050 du 29 août 1951 portant : 1° ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1950; 2° ratification de décrets (collectif d'ordonnancement), J. O. du 31 août 1951, p. 9170, (art. 26 à 31).

L. n° 52-14 du 5 janvier 1952, relative au développement des dépenses d'investissements économiques et sociaux pour l'année 1952. J. O. du 6 janvier 1952, p. 258 (art. 16).

D. n° 52-822 du 8 juillet 1952, fixant les conditions d'application de l'art. 16 de la loi n° 52-14 du 5 janvier 1952, J.O. du 15 juillet 1952, p. 7097 et rect., J.O. du 24 juillet 1952, p. 7472.

A noter que cette législation n'a pas été introduite en Algérie. L'E. G. A., au contraire du G. D. F., doit donc s'adresser aux tribunaux juges du contrat de concession, en matière de charges extra-contractuelles. Sur ce point, V. *infra*, 3e partie, n° 514.

(18) Sauf en Algérie, répétons-le, puisque cette législation n'est pas applicable. V. Cons. d'Et., 15 juillet 1949, *Ville d'Elbœuf c. Compagnie normande d'Eclairage* et *Ville d'Elbœuf c. Etat français*, 2 arrêts, D., 1950, 59, avec la note de M. BLAEVOET.

Adde : Note A. MESTRE au S., 1950, 3, 61 et les commentaires du même auteur : *Imprévision et contrôle des prix* au Génie Civil, 1948, n° 15, p. 294; *Une nouvelle application de la théorie de l'imprévision*, Génie Civil, 1948, n° 16, p. 314; *Imprévision et blocage des prix*, Génie Civil, 1949, n° 24, p. 469; J. de SOTO : *Imprévision et économie dirigée*, J.C.P., 1950, I, 817. Les arrêts du Conseil d'Etat ont été rendus sur pourvoi contre l'arr. Cons. Préf. Rouen, 13 juin 1947, *Compagnie normande d'éclairage c. Ville d'Elbœuf*, D., 1948, 18, avec la note de M. Ch. BLAEVOET.

(19) Sur ce point, v. l'étude de l'un des commentateurs de la loi du 8 avril 1946 : *Concessions et nationalisations, in* l'Act. Jurid., Trav., 1950, n° 5, p. 239 et s.; n° 6, p. 293 et s.

des concessions. Bien plus, lorsque le service public intéressé était exploité sous forme de régie, celle-ci demeure, mais est intégrée dans le réseau national formé par les nouveaux établissements. On se trouve enfin en présence d'établissements publics de caractère industriel et commercial qui sont concessionnaires, et de régies imbriquées dans ces nouveaux cadres. Le paradoxe est à son apogée : trois procédés de gestion du service public, traditionnellement considérés comme différents, sont, de par la loi, étroitement mêlés pour la gestion des intérêts économiques collectifs. Il convient donc de rechercher, dans la loi elle-même, l'énoncé des relations entre la nationalisation et la concession, puis de tenter de replacer l'opération dans la perspective de la concession traditionnelle.

A. — Le contenu de la loi du 8 avril 1946

473. — La loi de nationalisation du gaz et de l'électricité contient un titre IV consacré aux concessions et composé de trois articles : les articles 36, 37 et 38 (20). Le premier de ceux-ci dispose :

« Les établissements publics auxquels sont transférées les concessions d'électricité et de gaz nationalisées en vertu de la présente loi, devront observer les dispositions des cahiers des charges en vigueur ».

Les conséquences de ce transfert des concessions et de cette confirmation des cahiers des charges sont alors détaillées par cet article 36. Il faut citer ces textes, énumérés de façon séparée au cours de nos développements antérieurs, à l'occasion de leurs répercussions particulières sur le régime des biens.

« L'état, les collectivités locales et, le cas échéant, les tiers conservent tous les droits résultant de ces cahiers des charges et de toutes autres conventions. Sauf convention expresse contraire, les collectivités locales restent propriétaires des installations qui leur appartiennent, ou de celles qui, exploitées sous le régime de l'affermage ou de la concession, devraient leur revenir gratuitement à l'expiration du contrat. Les collectivités locales concédantes conservent la faculté de faire exécuter en tout ou en partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de

(20) L'art. 36 est repris, pour l'Algérie, par l'art. 25 du D. 5 juin 1947. L'art 37 est applicable à l'Algérie, en vertu de l'art. 1, al. 2 de ce décret.

distribution. Les rapports et comptes annuels du service de distribution concessionnaire sont communiqués à la collectivité concédante, qui saisit de son avis motivé le conseil d'administration de l'Electricité de France ou du Gaz de France ».

L'article 37 prévoit, à son tour :

« Un règlement d'administration publique établira de nouveaux cahiers des charges. Dans un délai de six mois à partir de la publication de ce règlement, l'autorité concédante ou l'établissement public concessionnaire pourra demander la révision du cahier des charges en vigueur. Le règlement d'administration publique prévu à l'alinéa 1er déterminera les conditions de cette révision. En cas de révision, à l'expiration de la concession ou en cas de reprise des ouvrages concédés par les collectivités locales selon les dispositions du cahier des charges, il sera statué à défaut d'accord et à la requête de la partie la plus diligente par le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz ».

L'article 38 intervient, enfin, pour disposer :

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions dans lesquelles sera transférée à l'Electricité de France la gestion du fonds d'amortissement des charges d'électrification institué par l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 (21), et les conditions dans lesquelles les ressources et les attributions de cet organisme pourront être modifiées et complétées en vue d'assurer le payement des dépenses d'électrification rurale supportées par les collectivités locales » (22).

474. — Quelle est la portée de ces dispositions ? Les concessions transférées aux établissements nationaux ne sont pas les seules institutions juridiques mises à la disposition de ces derniers. Il résulte clairement de l'article 36 que la gestion des intérêts économiques collectifs n'est pas désormais assurée dans sa totalité par le procédé de la concession, pas plus qu'elle ne l'était avant la nationalisation. Subsistent à côté de et, pourrait-on dire à la lecture des débats parlementaires, malgré la présence de la concession, d'autres formes de gestion du service, d'autres modalités de la gestion des biens. La portée des dispositions consacrées aux concessions n'est donc pas universelle.

475. — Ces concessions une fois transférées vont, en effet, subir une épreuve nouvelle, consécutive au découpage des circonscriptions régionales en matière de distribution; sont seules mises en cause, par cette opération, cela est évident,

(21) L. du 31 décembre 1936, portant fixation du budget général de l'exercice 1937, Rec. Blaevoet, t. 3, p. 536.

(22) L'art. 38 n'a pas fait l'objet de dispositions similaires dans le D. 5 juin 1947, pour l'Algérie.

les concessions de distribution de gaz et d'électricité (23). Il faut rappeler, en effet, qu'aux termes des articles 2 et 3 de la loi du 8 avril 1946, la gestion des entreprises nationalisées d'électricité et de gaz est confiée aux services nationaux E.D.F. et G.D.F. Mais la gestion et la distribution de l'électricité sont confiées à des services régionaux dénommés : « E.D.F., service de distribution » suivi du nom géographique correspondant; la gestion de la production et de la distribution du gaz est confiée à des services régionaux analogues, dénommés : « G.D.F., service de production et de distribution », suivi également du nom géographique correspondant. Or la loi a prévu les conditions particulières de ces services dans son titre III, consacré à leur fonctionnement. L'article 21 de la loi dispose :

« Les circonscriptions territoriales des services de distribution sont établies par l'Electricité de France ou le Gaz de France, en tenant compte de la structure des réseaux et des intérêts économiques des régions, ainsi que des régimes d'exploitation en vigueur pour l'électricité et le gaz, les collectivités intéressées étant préalablement et obligatoirement consultées ».

L'article 22 indique la composition des conseils d'administration des services et les modalités d'élection de certains de leurs membres, fixe les règles de nomination de leurs directeurs et ajoute, dans un alinéa 7, qu'un décret interviendra pour déterminer :

« Les conditions dans lesquelles : 1° sont pris en charge au point de vue comptable, par les services de distribution, les biens qui leur sont transférés ; 2° sont établis les états de prévisions de recettes et de dépenses, les programmes des travaux, les bilans et les comptes de profits et pertes ; 3° sont publiés les bilans et les rapports des conseils d'administration ».

476. — L'intégration des concessions dans les différentes circonscriptions territoriales des services régionaux de distribution ne fait pas obstacle, au moins temporairement, au maintien des autres formes de gestion. L'article 23, qu'il faut reproduire ici, prévoit :

« Les sociétés de distribution à économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités publiques possèdent la majorité, les régies ou services analogues constitués par les collectivités locales, les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole

(23) V. la discussion de questions orales avec débat, de M. M. A. Jaubert et Y. Coude du Foresto, au J. O., D. P., C. R., Séance du 9 février 1954, p. 51 et s., et la proposition de résolution adoptée par le Conseil de la République, p. 58.

sont maintenues dans leur situation actuelle, jusqu'à l'organisation des services de distribution correspondants. Dans le cas où la distribution de l'électricité et du gaz était exploitée antérieurement à la présente loi par les régies ou services analogues constitués par les collectivités locales ou par les sociétés où ces collectivités avaient la majorité des actions, ou bien dont elles partageaient les profits dans une proportion égale ou supérieure à celle qui découle du décret du 28 décembre 1926 sur les sociétés d'économie mixte, ces services ou sociétés seront, dans le cadre des services de distribution, constitués ou transformés en établissements publics communaux ou intercommunaux qui prendront, avec la forme adéquate, le nom de « Régie de ..... », suivi du nom de la collectivité. Les rapports de ces régies avec les services de distribution, leur organisation, la nomination des administrateurs et la vérification de leurs comptes seront déterminés par un règlement d'administration publique pris sur le rapport des ministres de la production industrielle et de l'intérieur. Les coopératives d'usagers et les sociétés d'intérêt collectif agricole concessionnaires de gaz ou d'électricité pourront également être maintenues dans le cadre des services de distribution. Leurs rapports avec les services et leur statut seront déterminés par un règlement d'administration publique ... sous cette réserve, les organisations prévues au premier paragraphe du présent article conserveront leur autonomie ».

Quelle est la signification de l'ensemble de ces dispositions légales sur la mise en œuvre de la nationalisation ?

B. — La mise en œuvre des dispositions légales

477. — Les relations des notions de concession et de nationalisation n'ont pas manqué d'être examinées par la doctrine spécialisée dans cette branche nouvelle du droit public. Dans l'étude du transfert des biens, nous avons mentionné un arrêt du Conseil d'Etat, aux termes duquel une société bénéficiaire d'un décret déclarant d'utilité publique et d'urgence les travaux d'études d'une chute d'eau, mais qui n'avait pas obtenu la concession de cette chute à la date du 8 avril 1946, ne pouvait être considérée comme une entreprise ayant pour activité principale la production, le transport ou la distribution de l'électricité. En conséquence, le transfert des biens et la nationalisation de la société étaient impossibles (24). La doctrine a conclu de cette jurisprudence que l'existence d'une concession pouvait, dans certains cas, être considérée comme une condition de la nationalisation (25). M. Boulouis a fait

(24) Cons. d'Et., 8 juillet 1949, *Société la Papeterie de Moulin-Vieux*, *préc.* Rec., p. 339, V. *supra*, 1re partie, n° 55.
(25) J. Boulouis, *op. cit.* Fasc. 155, n° 35.

observer que le parti-pris anticapitaliste caractérisant la nationalisation s'était manifesté même à l'égard de techniques de droit public, telles « la concession de service public qui associe un entrepreneur privé à l'action administrative. Le fait que la distribution du gaz et de l'électricité ait constitué un service public n'a pas empêché qu'elle soit nationalisée ». Il semble bien que la conclusion, selon laquelle la concession peut être l'une des conditions préalables de la nationalisation, soit exacte. Pour reprendre l'exemple de l'arrêt du Conseil d'Etat, la chute litigieuse ayant été concédée à la société après la nationalisation, un décret en date du 25 juin 1951 a transféré à l'E.D.F., au titre de l'article 7 de la loi du 8 avril 1946, les installations de la Société des Forces Motrices du Bréda (centrale de Pontcharra), filiale de la société requérante la Papeterie de Moulin-Vieux (26). La thèse de M. Boulouis trouve ainsi sa pleine confirmation.

478. — Les dispositions légales relatives aux concessions ont été suivies des règlements d'administration publique annoncés, en ce qui concerne les cahiers des charges, matière examinée plus loin. Mérite d'être signalée ici, la mesure d'application de l'article 38 de la loi. Un décret du 14 octobre 1947, modifié le 13 août 1952, est intervenu pour régler l'attribution des participations, l'organisation, la gestion, et les ressources du fonds d'amortissement des charges d'électrification (27). Par ailleurs, le découpage des circonscriptions régionales a été arrêté. En 1950, est intervenu un décret relatif à cette question (28). D'autre part, sont intervenus deux arrêtés du 6 octobre 1950. L'un délimite les circonscriptions territoriales des services de distribution d'électricité (29). L'autre opère de même à l'égard des services de pro-

(26) *Rapport de gestion* de l'E. D. F., 1951, p. 45.

(27) D. n° 47-1997 du 14 octobre 1947, portant R.A.P. pour l'application de l'art. 38 de la loi du 8 avril 1946. J. O. du 17 octobre 1947, p. 10.280, modifié par D. n° 52-966 du 13 août 1952, J.O. du 19 août 1952, p. 8.301. *Adde :* Arr. Interm. 22 janvier 1953, portant fixation du taux de participation du fonds d'amortissement lorsque le financement des travaux d'électrification rurale comporte des emprunts d'une durée inférieure à trente ans. J. O. du 24 janvier 1953, p. 755.

(28) D. n° 50-578 du 24 mai 1950, relatif à la délimitation des circonscriptions régionales et à la gestion des ouvrages de production et de transport du gaz. J.O. du 25 mai 1950, p. 5.727, Rectif. J.O. du 2 juin 1950, p. 5.940. Ce décret a été modifié et complété par un D. du 17 avril 1951, J. O. du 19 avril 1951, p. 3.939.

(29) Arr. minist. 6 octobre 1950, J.O. du 7 octobre 1950, p. 10.432.

duction et de distribution de gaz (30). Enfin, depuis la nationalisation, de nombreuses concessions ont été accordées aux services nationaux et des avenants ont modifié les actes des concessions antérieures (31). Les relations entre la concession et la nationalisation sont donc étroites. Quelles en sont les conséquences ?

479. — Le transfert opéré en matière de gaz et d'électricité est intervenu à titre de remède. Par ce type de nationalisation, le législateur a voulu réorganiser certains ensembles économiques. L'une des conséquences de l'opération réalisée a été de transformer ou de rénover le cadre juridique de la concession. Selon M. WALINE, la nationalisation-remède est en même temps, au plan des techniques juridiques, un remède à la crise de la concession (32). Il est révélateur de constater que l'enseignement de cet auteur inclut l'étude des services nationaux E.D.F. et G.D.F. dans un chapitre consacré à la crise du contrat de concession et à ses solutions actuelles (33).

M. BOULOUIS a montré que le transfert s'accompagne d'une « réorganisation technique, économique et juridique dans laquelle on s'efforcera de trouver un remède à une situation antérieure non satisfaisante à l'un de ces points de vue » (34). En fait, cette réorganisation de secteurs-clés de l'économie nationale se double de conséquences plus profondes. On peut dire que la doctrine unanime, jurisconsultes et praticiens, a su mettre en relief les effets de la confrontation de la concession aux établissements nationaux. M. BOULOUIS a fait observer « que le maintien de la concession après nationalisation, tel qu'il est prévu par les textes au profit des établissements nouvellement créés, est purement formel et que le nouveau régime n'a pratiquement plus de rapports avec la concession au sens classique ». Cette proposition correspond à la doctrine de M. WALINE, qualifiant de « carte forcée » les relations désormais établies entre concédants et établissements nationaux, ou à celle de M. L'HUILLIER, considérant comme

(30) Arr. minist. 6 octobre 1950, J.O. du 7 octobre 1950, p. 10.431. V. : Cons. d'Et., 24 juin 1955, *Ville de Lyon*, D., 1955, 719, note Ch. SIRAT.
(31) On trouvera leur expression aux C. J. E. G. de la Librairie DALLOZ, à la rubrique : « *Législation* » (§ 1, d).
(32) M. WALINE, *Les nationalisations*, D.S., 1945, n° 3, p. 84 et s.
(33) M. WALINE, *Traité cit.*, p. 392 et s. (p. 400 et s.).
(34) J. BOULOUIS, *op. cit.*, Fasc. 155, n° 35 et 50; Fasc. 158, n° 5.

un « concessionnaire nécessaire » chacun des services nationaux créés. Nous savons que M. Boulouis a donné de cette nouvelle situation une formule brutale : désormais, le concessionnaire impose sa volonté au concédant. Nous verrons plus loin la valeur de cette formule. Il n'en demeure pas moins évident que le transfert des concessions anciennes et l'octroi des concessions nouvelles font, selon l'expression du même auteur, des nouveaux établissements des concessionnaires à l'échelon national et cela explique l'intervention du législateur en matière de charges extra-contractuelles pour prévenir le jeu normal de la théorie de l'imprévision. Il n'est pas douteux que la nationalisation a des répercussions sur le fondement même de l'institution juridique de la concession. De par les dispositions légales, les organismes créés entraînent sous la poussée des impératifs de leur gestion, une rénovation de la concession : « les problèmes soulevés par l'application de l'imprévision dans ces conditions nouvelles l'a suffisamment montré ». Les établissements nationaux intéressés n'ont pas contesté l'évolution intervenue. M. Teste a approuvé M. Drago, de critiquer le maintien de la concession comme procédé de gestion des services publics confiés à l'E.D.F. et au G.D.F. « Le mot et la chose, écrit M. Teste, ne correspondent plus à la situation pour laquelle la concession avait été créée et qui comportait, de la part de l'autorité concédante, un libre choix de l'exploitant du service public, auquel des droits d'une durée limitée étaient reconnus ». Et l'auteur, considérant les institutions nouvelles, estime que le législateur les a recouvertes de vêtements anciens (35).

480. — A vrai dire, la nationalisation a institutionalisé une situation de fait. Il ne faut pas se leurrer sur la soi-disant nouvelle puissance des établissements créés en 1946; celle-ci existait déjà, face à l'Etat, puissance publique, et face aux autorités concédantes, dès avant l'opération de transfert. Les contrats de concession offraient depuis longtemps un divorce entre leur lettre et leur pratique. M. Auby a légitimement pu rappeler la puissance économique considérable représentée par les anciennes sociétés concessionnaires (36). Le mor-

(35) P. Teste, *L'évolution de la notion d'établissement public, op. cit.*, C.D.J., 1950, n° 13, pp. 180 et 182.
(36) J. M. Auby, *La nationalisation du gaz et de l'électricité, op. cit.*, p. 113.

cellement apparent de cette industrie recélait une centralisation très poussée de sa structure (37). Les différentes régions de la France métropolitaine et de l'Algérie avaient été partagées en zones d'influence. A une fédéralisation poussée correspondaient des monopoles d'exploitation. L'effet des conventions passées entre concessionnaires était de lier les mains des collectivités concédantes. Pour reprendre la formule précédemment rappelée, on peut affirmer que, dès cette époque, le concessionnaire imposait sa volonté au concédant. De grosses entreprises régnaient sur des régions entières : l'Union d'Electricité, à Paris; le Littoral méditerranéen, à Marseille; l'Energie industrielle, à Lyon; Loire et Centre, à Saint-Etienne, notamment. Les petites entreprises s'étaient groupées, en créant des organismes régionaux coordinateurs, l'U.P.E.P.O., par exemple (Union des Producteurs d'Electricité des Pyrénées Orientales). Leur Bureau Central d'Exploitation et de Coordination existait à l'échelon national. C'est une semblable situation qui avait attiré la réprobation d'une partie de la doctrine, opposée au maintien du procédé de la concession. C'est devant la disproportion de force de plus en plus grande, de plus en plus contraire à l'intérêt public, établie entre concédant et concessionnaire que certains auteurs avait déclaré la faillite de la concession (38). La Société du Sud Electrique exploitait plus de deux cents concessions; la Société Générale de Force et Lumière, plus d'une centaine; la Compagnie Lebon n'était pas l'une de ces moindres sociétés. Certaines d'entre celles-ci, possédant un important portefeuille d'actions d'autres entreprises, contrôlaient de vastes secteurs de l'économie nationale. La fédération de fait est devenue une fédération de droit avec la nationalisation. La gestion des intérêts économiques collectifs a été enlevée aux entreprises capitalistes pour être confiée à des établissements nationaux. Vis-à-vis des collectivités concédantes, s'est ainsi accentuée, parce que désormais obligatoire et légale, la situation prédominante du concessionnaire du service public. On peut donc légitimement se demander si, en face des nouveaux concessionnaires quasi-

(37) A. Béatrix, *L'industrie électrique en France avant et après la nationalisation*, thèse, Paris, 1948 (dactylographié). La concentration, p. 36 et s.

(38) L. Jacquemard, *op. cit.*, p. 250 et la note 1, p. 251.

universels, selon l'expression de M. MESTRE (39), la formule de la Cour de Cassation est valable, d'après laquelle ces établissements succèdent aux anciens concessionnaires et n'ont pas plus de droits que leurs prédécesseurs. Ils en ont au moins autant, et ce n'est pas peu dire. Mais, par rapport aux moyens d'action grâce auxquels ils exercent leur gestion, ils en ont bien davantage. La thèse de la succession des établissements nationaux de caractère industriel et commercial aux anciens concessionnaires est valable, nous l'avons montré, en matière de transfert des biens, des droits et des obligations (40). Par rapport au transfert des concessions dans lesquelles étaient intégrés les biens, la thèse de la succession n'est défendable qu'en partie. Il y a eu dévolution des pouvoirs reconnus en droit aux concessionnaires, mais aussi et surtout des prérogatives de fait provenant de l'adoption du principe fédératif de l'organisation des entreprises. Mais ce que les nouveaux établissements n'ont pas trouvé dans la succession ouverte par la loi du 8 avril 1946, ce sont les pouvoirs nouveaux retirés par eux de cette même loi et par l'exercice desquels le démantèlement de la concession s'achève et s'aperçoit la rénovation des institutions.

SECTION II

Le démantèlement de la concession par suite de la nationalisation

L'institution juridique de la concession, en se rénovant au contact des établissements nationaux, subit un véritable démantèlement de ses caractéristiques traditionnelles. Cette opération se poursuit sur deux plans principaux, perceptibles à l'analyse : sur le terrain des rapports des nouveaux concessionnaires avec les autorités concédantes; sur celui des cahiers des charges, chartes du service public.

(39) A. MESTRE, *Grève et responsabilité*, Génie Civil, 1949, n° 15, p. 290.
(40) V. *supra*, 1re partie, nos 117 et s. et n° 185; 3e partie, nos 396 et s.

§ 1. — LES RAPPORTS DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX AVEC LES AUTORITES CONCEDANTES

Les procédés de technique juridique employés dans l'opération de nationalisation ont été rappelés, de façon concise, par M. WALINE (1). Pour cet auteur, il y a eu un transfert des entreprises avec un maintien apparent des concessions; mais, en réalité, on assiste à une transformation des concessions. Le transfert de celles-ci a été comparé par la doctrine à l'opération classique du rachat (2). En réalité, des différences profondes existent, opposant ces deux procédés techniques. Le transfert ne s'est pas effectué au profit de l'autorité concédante, mais de la Nation. L'opération ne procède pas du jeu normal des clauses des contrats de concession, mais de l'intervention du législateur. De même en est-il pour la fixation des indemnités : la loi, non le contrat, les prévoit. Il n'y a pas, enfin, transformation des concessions en régies; théoriquement, se trouvent toujours face à face des co-contractants, des concédants et des concessionnaires. M. WALINE a donc pu légitimement écarter l'assimilation avec le rachat, pour lui préférer le procédé de la « cession de concession opérée d'autorité par le législateur », « sorte d'expropriation législative des concessions ». La situation nouvelle créée par la loi peut être définie, d'une façon générale, sous l'angle de la transformation de la concession et, d'une manière plus particulière, par rapport à la situation des biens gravitant dans l'orbite de cette concession.

A. — LA TRANSFORMATION DES CONCESSIONS

481. — La réalité de la gestion dément le maintien apparent de l'exploitation du service public dans le cadre juridique de la concession. Devant la transmutation opérée, M. AUBY estime que les nouveaux établissements ne sont pas, vis-à-vis de l'Etat, dans la même situation que les anciens concession-

(1) M. WALINE, *Traité cit.*, p. 402 et s.
(2) V., outre la comparaison effectuée par M. WALINE, la thèse de G. JÈZE, *supra*, 1re partie, nos 36 et 37.

naires (3). Et toute l'étude de cet auteur consiste, après avoir rappelé la qualification légale des rapports des autorités concédantes avec les établissements nationaux, en un examen critique de cette même qualification. La rénovation de la concession, au plan des institutions juridiques, provient essentiellement du changement d'optique dans lequel se placent désormais les relations du concessionnaire et du concédant. La raison essentielle de ces modifications tient au monopole légal dont sont dotés les nouveaux organismes. Ce monopole, bien que relatif de par les exceptions prévues dans la loi elle-même (4), fait des établissements ces concessionnaires nécessaires, ces concessionnaires quasi-universels, dont parle la doctrine. Cette situation a été très exactement décrite par M. Auby, lorsqu'il a étudié et recherché s'il est encore possible de concevoir et de mettre en œuvre, au profit des autorités concédantes, le droit d'une personne administrative à organiser les services publics relevant d'elle. Or il est évident que les personnes concédantes ont été dépouillées de leurs prérogatives. Elles ne peuvent plus désormais déterminer le mode d'organisation du service public; seule la concession est prévue par la loi. Pas davantage ne leur est-il permis de modifier l'organisation existante d'un service. Le pouvoir de choisir la personne chargée d'assurer la gestion du service leur est enlevé. Les pouvoirs de contrôle sur ce gestionnaire sont, enfin, pratiquement anéantis.

482. — Ces quatre directions dans lesquelles se dirige la gestion des services nationaux sont clairement perceptibles. En effet, alors que toute cession de concession était auparavant interdite sans l'autorisation expresse et préalable de l'autorité concédante, désormais celle-ci ne peut plus s'opposer à la substitution d'un exploitant à un autre. Les modalités du contrôle relèguent ce dernier au magasin des accessoires. Nous l'avons vu, l'article 36 de la loi autorise tout au plus les collectivités concédantes à saisir de leur avis motivé le conseil d'administration de l'E.D.F. et du G.D.F.;

(3) J. M. Auby, *La notion de concession et les rapports des collectivités locales et des établissements publics de l'électricité et du gaz, dans la loi du 8 avril 1946*, C. D. J., 1949, nos 7 et 8, p. 2 et s.
Adde : Concessions et nationalisations, op. cit. § 4. Rapports de l'Etat avec les établissenments nationaux concessionnaires. § 5. Rapports des collectivités locales concédantes avec leurs concessionnaires.
(4) V. *supra*, 1re partie, nos 25 et s.

mais rien n'indique que cette instance tiendra compte automatiquement de telles communications. D'autre part, à l'expiration de la concession, le concédant a les mains liées. L'ordre public exige de manière impérative que la gestion du service de la production et de la distribution de l'électricité et du gaz soit assurée par les établissements nationaux; l'entreprise privée capitaliste est, par définition, exclue. L'autorité concédante est ainsi contrainte d'accorder une nouvelle concession au titulaire de celle qui est venue à expiration. Car il ne semble pas que loisir lui soit laissé de décider la création d'une régie pour assurer directement la gestion de l'activité collective. La loi, nous l'avons vu avec l'article 32, « tolère » les régies existantes; elle ne semble pas permettre leur multiplication postérieure à la nationalisation (5). De degré en degré, on en arrive à la carte forcée décrite par M. WALINE : l'autorité concédante doit assurer à la collectivité des habitants de son territoire la gestion d'un service public d'une utilité essentielle, mais elle le peut par le seul procédé, obligatoire désormais, de la concession; or seul l'établissement national peut être titulaire d'une telle concession. Où est la liberté contractuelle constitutive, en principe, de la concession ? On le voit, il faut dire avec M. WALINE : « la forme contractuelle de la prétendue concession est vidée de son contenu juridique ». Enfin, malgré le maintien, précédemment évoqué, des cahiers des charges, le problème des sanctions ne se résoud plus désormais dans le même sens. M. WALINE a donné comme raison à cette affirmation l'impossibilité de mettre en œuvre sur les biens les voies d'exécution du droit privé, puisque, qualifiés par la loi d'établissements publics, les nouveaux concessionnaires apparaissent avant tout comme des personnes publiques. Ce problème a été traité et il faut, à l'heure actuelle, en modifier les données, par suite de la reconnaissance de la primauté de l'aspect commercial et privé sur le caractère public de l'établissement (6). Cet argument ne nous apparaît plus déterminant en matière de sanctions. En revanche, la valeur

(5) Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que la régie est un procédé de gestion condamné dans l'avenir. Un amendement, présenté par M. HERRIOT à l'Assemblée Nationale, prévoyait la possibilité de la création de régies nouvelles. Mais il fut repoussé, conformément à la tendance auparavant exprimée par le rapporteur de la loi du 8 avril 1946, M. RAMADIER; v. J.O., D. P., A. N., Séance du 28 mars 1946, p. 1.194.

(6) V. *supra*, 3e partie, n° 408.

subsiste pleine et entière des motifs provenant de la difficulté de la mise en régie. Plus décisif encore apparaît le fait de l'impossibilité pratique de « la déchéance d'un concessionnaire à qui personne ne pourrait être substitué légalement dans l'exploitation », sinon lui-même.

483. — Le problème des chartes des concessions nous retiendra plus loin (7). A ce point de nos développements, on peut déjà apercevoir le démantèlement du « contrat » de concession. Dans l'étude des conséquences de l'imprévision par rapport à l'économie dirigée, M. de Soto a mesuré très exactement le résultat de la nationalisation sur ce mode de gestion du service public. Le contrat primitif n'apparaît plus dans sa rigueur première : collectivité publique concédante faisant assurer par un tiers un service public d'intérêt collectif; concessionnaire recevant en contrepartie la rémunération de sa gestion. Il s'agit bien plus maintenant d'un lien juridique en vertu duquel « l'exploitant légalement obligatoire du service s'adresse à telle collectivité locale, sur le territoire de laquelle le service doit être assuré, pour lui demander le droit de percevoir les taxes sur les usagers » (8). La perte du caractère contractuel de la concession est définitivement consacrée par l'intervention éventuelle du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz (9). Celui-ci, aplanissant les difficultés éventuelles entre concédant et concessionnaire lors de la discussion des chartes du service, pourra substituer au consentement mutuel des parties sa propre décision. Mais le problème général de la transformation des concessions n'est pas le seul indice des rapports nouveaux instaurés par la loi de nationalisation entre les établissements concessionnaires et les autorités concédantes. L'affectation des ouvrages de la concession, par voie législative, à l'exécution du service public est l'un des aspects majeurs de cette transformation et mérite une place particulière.

(7) V. *infra*, nos 487 et s.
(8) J. de Soto, *Imprévision et économie dirigée*, *op. cit.*, § 3, n° 26, *in fine*, à propos de la nationalisation des entreprises gazières.
(9) V. *infra*, 3e partie, n° 486.

B. — L'affectation législative des biens a l'exécution du service public (10)

484. — Le droit classique des concessions reçoit une autre atteinte importante en matière d'affectation des biens au service public. Par l'étude du concours apporté par les notions d'utilité publique et d'intérêts privés à celle d'utilité essentielle, nous avons montré que des biens appartenant au domaine public ou au domaine privé d'autorités publiques concédantes étaient affectés à la gestion des intérêts économiques collectifs. Nous savons, par l'étude des conventions passées sur le domaine public ou sur le domaine privé et par le maintien de la prédominance de l'utilité publique sur les utilisations privatives du domaine, que la collectivité concédante peut modifier la situation règlementaire dans laquelle se trouve le concessionnaire. La conséquence d'une telle éventualité est la réorganisation du service. Or les nouvelles dispositions législatives semblent désormais s'opposer à de tels actes de réorganisation. Sans doute, la loi du 8 avril 1946 laisse-t-elle subsister, au profit des collectivités locales et de l'Etat, tous les droits résultant des actes de concession. Mais cette même loi confiant de manière impérative aux établissements nationaux la gestion des intérêts économiques collectifs du secteur de l'électricité et du gaz, il apparaît qu'une affectation légale des installations au service public est substituée aux actes administratifs des concédants. Ces derniers conservent-ils, dès lors, les prérogatives de réorganisation du service ? Autrement dit, sont-ce les articles 2 et 3 de la loi du 8 avril 1946 ou l'article 36 qui doivent commander les relations des collectivités locales avec les établissements nationaux en ce qui concerne les biens privativement utilisés par ceux-ci ? La doctrine a fait remarquer l'imprécision de la loi à ce sujet. L'alternative suivante en découle, exprimée par M. Auby : « Si la collectivité locale, que la loi prétend maintenir dans son ancienne situation de concédante, conserve le droit d'ordonner de tels changements, il sera manifestement inexact de donner à ces affectations une valeur légale. Si ce droit lui est au contraire

(10) J. M. Auby, *op. cit.*, pp. 9, 10, 11.

refusé, on devra nécessairement décider que l'affectation a changé de caractère et on ne pourra — croyons-nous — lui trouver une autre source que la loi elle-même ».

485. — Ce même auteur a pallié les insuffisances de la loi, en présentant une démonstration séduisante, que nous adoptons. L'article 37, alinéa 3, reproduit plus haut, fait état du « cas de reprise des ouvrages concédés par les collectivités locales selon les dispositions du cahier des charges ». A supposer ces biens repris par la collectivité concédante, que va en faire celle-ci ? Normalement, leur exploitation en régie peut seule se concevoir, toute autre concession ne pouvant être donnée à une personne autre que l'établissement national. Mais la création de régies nouvelles n'est pas permise aux collectivités locales; sont seules tolérées les régies antérieures à la loi de nationalisation. Il faut donc en conclure que les concédants vont donner des affectations totalement différentes aux biens repris. Or cette solution se conçoit mal. D'une part, pour conférer aux biens des affectations sans rapport avec la gestion antérieure par le concessionnaire, encore est-il nécessaire d'admettre la possibilité technique de cette opération; si un terrain peut être indifféremment utilisé à tous usages, il n'en est pas de même d'installations industrielles limitativement utilisables. D'autre part, n'y a-t-il pas une contradiction flagrante entre le pouvoir ainsi reconnu à l'autorité concédante de changer l'affectation des biens, alors que l'usage de ces biens est ou peut être d'une utilité essentielle pour la gestion des intérêts économiques collectifs ? La réponse à ces deux objections décisives se trouve dans ce même article 37, cité au début. Le cas de reprise apparaît comme l'un des problèmes dont aura à connaître le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz, saisi d'un recours, par l'une ou l'autre partie, à ce sujet. M. Auby a pensé que ce Conseil devait alors déborder son rôle d'arbitre pour « imposer aux parties un règlement d'autorité »; c'est-à-dire, dans le cas de reprise, « s'opposer à la reprise des installations » si les établissements nationaux le lui demandent par suite de l'utilité essentielle de l'usage de tels biens. Il ressort, d'ailleurs, des travaux parlementaires que l'interprétation avancée par la doctrine n'est qu'un rappel de données débattues sans oppo-

sition au cours des travaux parlementaires de la loi de nationalisation (11).

486. — Il faut donc admettre que « le pouvoir de changer l'affectation des installations échappe aux collectivités locales. Leur propriété s'en trouve amputée d'une importante prérogative... ». On a pu rappeler que l'exemple d'une telle limitation à l'exercice du droit de propriété de collectivités territoriales n'était pas unique dans l'histoire du droit administratif français; les églises, bâtiments communaux, sont affectées à l'exercice du culte et les communes, propriétaires, ne peuvent modifier cette affectation légale. Il faudra, en conséquence, un accord entre les établissements nationaux et les autorités concédantes pour que ces dernières puissent reprendre et affecter à d'autres usages les biens précédemment utilisés dans la gestion du service public. Si les parties au contrat de concession originaire n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente, le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz devra intervenir et substituer sa propre décision. Une fois encore, de telles modifications du droit des concessions conduisent à constater « combien les collectivités locales concédantes de la loi du 8 avril 1946 se trouvent dépouillées des prérogatives qui devraient nécessairement accompagner le maintien des relations juridiques nées des anciennes concessions ». On le voit, la thèse de la succession, valable en matière de transfert des biens, n'est plus défendable en ce qui concerne le transfert des concessions. Il faudrait donc abandonner les termes de concession, de concédant et de concessionnaire, tels que la pratique antérieure à la nationalisation les connaissait. La nationalisation a entraîné une rénovation de l'institution juridique. Faute d'autres termes, les mêmes mots définissent cette institution, dont l'esprit actuel de la législation entraîne un divorce profond avec la lettre. On ne peut plus valablement rattacher, en ce qui concerne les biens appartenant aux autorités concédantes, l'actuelle concession à celle antérieure à l'opération de transfert. « Sur quoi, demande M. Auby, prétendrait-on fonder le maintien de l'ancien rattachement ? La propriété des installations ne présente, on le sait, aucun caractère déterminant : la jurisprudence administrative n'en

(11) J. M. Auby, *op. cit.*, note 31.

tient aucun compte, lorsque la maîtrise du service appartient à une autre autorité » (12). Or les établissements nationaux étant désormais les maîtres de la gestion des intérêts économiques collectifs, on s'aperçoit que la formule de M. Boulouis : le concessionnaire impose sa volonté au concédant, n'est pas aussi révolutionnaire qu'il semblerait (13). Son originalité traduit sous une forme ramassée et brutale la réalité nouvelle d'une institution rénovée. Cette régénération est perceptible à travers les chartes des concessions. Il convient, pour achever l'étude entreprise, d'examiner le sort des cahiers des charges.

§ 2. — LE SORT DES CAHIERS DES CHARGES

L'article 37 de la loi du 8 avril 1946, reproduit précédemment, maintient les cahiers des charges en vigueur jusqu'à l'établissement de nouvelles chartes des concessions. Celles-ci une fois réglementées, le concédant ou le concessionnaire peuvent demander la révision du cahier des charges maintenu par voie légale. Dans quelles conditions s'est réglé cet aspect du problème des concessions ? et quelles en sont les conséquences ?

A. — Les dispositions règlementaires postérieures a la loi

487. — Les mesures prévues par l'article 37 de la loi du 8 avril 1946 n'ont pas encore été prises dans leur intégralité. En matière d'énergie électrique notamment, il n'existe, depuis 1946, aucun règlement d'administration publique relatif aux cahiers des charges. Mais les travaux préparatoires ont été entrepris. Les études relatives aux nouveaux cahiers des charges-types se sont limitées, en 1950, à un seul projet : celui du cahier des charges des concessions communales de distribution publique d'énergie électrique. La Direction de l'Electricité du Ministère de l'Industrie et de l'Energie avait, en 1949, préparé un projet initial, qui avait été étudié par

(12) L'auteur cite l'arrêt du Conseil d'Etat, 12 janvier 1918, *Eyrignoux*.
(13) V. *supra*, 3e partie, n° 375, *in fine*.

une sous-commission du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz. Ce projet aurait abouti à l'élaboration d'un texte complet qui, en 1951, devait encore être examiné en dernière lecture avant sa transmission à la Commission permanente de ce Conseil (14). En même temps que ce premier cahier des charges, avait été élaboré, dès 1948 et 1949, un cahier des charges du Service National E.D.F. Ce projet visait à substituer un document unique aux anciens cahiers des charges-types de concession de forces hydrauliques, de transport et de distribution aux services publics. Il a, depuis lors, éclaté en deux projets distincts. Le premier intéresse les entreprises hydroélectriques concédées sur les lacs et les cours d'eau. Le second concerne le transport d'énergie et la distribution aux services publics. L'ensemble de ces textes était, en 1952, en cours d'examen (15). Les seuls règlements intervenus, en ce qui concerne l'électricité, n'ont pas été pris en application de l'article 37, mais de l'article 35. Il s'agit, en premier lieu, du décret du 7 juin 1950 relatif à la procédure de déclaration d'utilité publique et à celle d'établissement des servitudes en matière d'électricité et de gaz (16). Est intervenu, en second lieu, et pour l'Algérie, un décret du 1er juin 1953, étendant pour partie à ce territoire le précédent décret et contenant des dispositions relatives à l'instruction des demandes de concession de forces hydrauliques (17). A ce titre, l'ensemble de cette règlementation devait être rappelé.

488. — En ce qui concerne le gaz, la législation est plus abondante. Il est opportun de citer les mesures intervenues en complément de celles relatives aux nouveaux cahiers des charges-types. En matière de *transport*, tout d'abord, un régime provisoire pour l'établissement des canalisations de transport de gaz a été décidé par un arrêté du 12 août

(14) Sur tous ces points : *Rapport de gestion* de l'E. D. F. pour l'exercice 1950, p. 43.

(15) *Rapport de gestion* de l'E. D. F., pour l'exercice 1951, p. 43.
Adde : réponse du ministre de l'industrie et du commerce à la question n° 10.364 du 31 décembre 1953 de M. Catrice au J. O., D. P., A. N., séance du 16 mars 1954, p. 925.

(16) D. *préc.*, n° 50-640 du 7 juin 1950, J.O. du 8 juin 1950, p. 6.126.

(17) D. n° 53-551 du 1er juin 1953 portant, en ce qui concerne l'Algérie, R. A. P. relatif à l'instruction des demandes de concession de forces hydrauliques et à la procédure de déclaration d'utilité publique en matière d'électricité et de gaz et d'établissement des servitudes, J. O. du 7 juin 1953, p. 5.107.

1950 (18). Ce régime était valable jusqu'à la publication du décret prévu par l'article 4 du décret du 24 mai 1950, déjà cité, relatif à la délimitation des circonscriptions régionales et à la gestion des ouvrages de production et de transport du gaz. Le décret prévu est intervenu le 15 janvier 1952; il porte approbation du cahier des charges-type des transports de gaz à distance par canalisations en vue de la fourniture de gaz combustible (19). Le transport de gaz combustible par canalisation a fait l'objet de plusieurs mesures règlementaires. Un arrêté du 12 octobre 1950 a créé une commission d'étude des dispositions de sécurité à observer dans l'établissement et l'exploitation des canalisations (20). Un décret du 30 août 1951 a réglé le régime de ces transports (21); ce règlement contient, outre des dispositions d'ordre général, des mesures propres au régime de la concession, au régime de l'autorisation et des dispositions diverses et transitoires. Une circulaire du 28 janvier 1952 est venue préciser les modalités d'application de ce texte (22). Par ailleurs, ont été pris un arrêté du 16 janvier 1952, relatif à la déclaration des canalisations pour le transport du gaz, en application des articles 1 et 24 du décret du 30 août 1951 (23) et un second arrêté relatif à l'application de l'article 2 de ce même décret (24). Le 14 février 1952, un arrêté est venu détailler la règlementation de la sécurité des ouvrages de transport (25); une circulaire du 30 octobre 1952 le complète, précisant les mesures propres aux ouvrages auxquels s'appliquent les dispositions de l'arrêté et les mesures spéciales aux appareils

(18) Arr. interm. 12 août 1950, relatif à l'institution d'un régime provisoire pour l'établissement des canalisations de transport de gaz, J. O. du 30 août 1950, p. 9.332.

(19) D. n° 52-77 du 15 janvier 1952, J.O. du 19 janvier 1952, p. 816. Consulter : *La réglementation en France des transports de gaz par canalisations*, Etude non signée, Rev. Franç. En. 1952, n° 31, p. 248 et s.; n° 32, p. 293 et s.

(20) Arr. min. 12 octobre 1950, J. O. des 16-17 octobre 1950, p. 10.740.
Adde : arr. minist. 3 octobre 1951, portant composition de la Commission J. O. du 5 octobre 1951, p. 10.153, abrogé par arr. du 11 octobre 1954, J. O. du 16 octobre 1954, p. 9.708.

(21) D. n° 51-1108 du 30 août 1951, portant R.A.P., en ce qui concerne le régime des transports de gaz combustible par canalisations, J. O. du 21 septembre 1951, p. 9.723 et rectif. pp. 10.224 et 11.358, mod. par arr. du 11 octobre 1954, *préc.*

(22) Circul. 28 janvier 1952, J.O. du 2 février 1952, p. 1410.

(23) Arr. minist. 16 janvier 1952, J.O. du 22 janvier 1952, p. 956.

(24) Arr. minist. 16 janvier 1952, J. O. du 22 janvier 1952, p. 956

(25) Arr. minist. 14 février 1952, J. O. du 15 février 1952, p. 1.928 et rectif. J. O. du 27 février 1952, p. 2.341. L'art. 5 de cet arrêté a été modifié par arr. du 11 octobre 1954, J. O. du 16 octobre 1954, p. 9.708.

accessoires de ces ouvrages (26). Le 27 février 1952, est intervenu un arrêté portant approbation de l'arrêté-type pour l'autorisation de transport du gaz à distance par canalisations (27). Il a été complété par un arrêté du 15 mai 1952, règlementant l'expertise prévue à l'article 6 de l'arrêté précédent (28). Mais cet arrêté du 15 mai 1952 a été abrogé et remplacé par un autre arrêté du 20 janvier 1954, fixant le taux des redevances pour épreuves de certaines canalisations (29). Cette règlementation a été, en partie, introduite en Algérie (30).

Cette législation abondante doit être replacée dans le cadre plus général des concessions régies par les cahiers des charges-types des transports de gaz, prévus par le décret précité du 15 janvier 1952.

489. — Mais le transport du gaz n'a pas seul fait l'objet de mesures règlementaires. La *distribution* a, de son côté, reçu les cadres juridiques de son organisation. En application de l'article 37 de la loi du 8 avril 1946 est, en effet, intervenu le décret du 31 octobre 1950, relatif à l'approbation du cahier des charges-type de distribution du gaz et aux conditions de révision des cahiers des charges en vigueur (31). La règlementation de la distribution a été étendue à l'Algérie par un décret du 31 octobre 1951 (32). Un arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie a, en conformité de ce texte, institué un comité de conciliation pour la révision du

(26) Circul. 30 octobre 1952, J. O. du 31 octobre 1952, p. 10.305 et rectif., J. O. du 9 novembre 1952, p. 10.554.

(27) Arr. minist. 27 février 1952, J.O. du 2 mars 1952, p. 2474.

(28) Arrêté minist. 15 mai 1952, J. O. du 21 mai 1952, p. 5.097 et rectif, J. O. du 31 mai 1952, p. 5.523. Abrogé par arr. du 20 janvier 1954, J. O. du 22 janvier 1954, p. 830.

(29) Arr. interm. 20 janvier 1954, J. O. du 22 janvier 1954, p. 830.

(30) V. le D. n° 54-461 du 26 avril 1954 relatif à la gestion des ouvrages de transport de gaz en Algérie. J. O. du 30 avril 1954, p. 4.164.

(31) D. n° 50-1371 du 31 octobre 1950, portant R.A.P. pour l'application de l'art. 37 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, en ce qui concerne l'approbation du cahier des charges-type de distribution de gaz et les conditions de révision des cahiers des charges en vigueur. J. O. du 4 novembre 1950, p. 11.284 et rectif. pp. 12.185 et 12.404.

(32) D. n° 51-1247 du 31 octobre 1951, portant R.A.P. pour l'application en Algérie de l'art. 37 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, en ce qui concerne l'approbation du cahier des charges-type de distribution de gaz et les conditions de révision des cahiers des charges en vigueur. J.O. du 4 novembre 1951, p. 10.963.

cahier des charges des concessions de distribution de gaz en Algérie (33).

La table des matières des cahiers des charges publiés en matière de transport et de distribution de gaz, fait apparaître une similitude des dispositions relatives à la concession, désormais applicable, comme procédé de gestion, au service public assuré par le G.D.F. et l'E.G.A. Ces cahiers étant les seuls documents règlementaires parus depuis la publication de la loi de nationalisation, c'est sur eux qu'il faut s'appesantir pour tenter d'apercevoir les effets tangibles de la nationalisation sur l'institution de la concession. Nous prendrons comme document de base le cahier des charges de la distribution, approuvé par le décret du 31 octobre 1950.

B. — Le renouvellement définitif de la notion de concession

490. — L'institution de la concession nous est apparue singulièrement transformée au seul contact des dispositions de la loi du 8 avril 1946. Son renouvellement apparaît définitif, par suite des effets engendrés par les dispositions des nouveaux cahiers des charges-types. Dès avant leur parution, en effet, le maintien en vigueur des anciens cahiers des charges comme charte du service assuré par les nouveaux établissements nationaux ne laissait pas de conduire à des incompatibilités évidentes. Puisque les nouveaux établissements étaient désormais des concessionnaires nécessaires, le maintien des clauses interdisant la cession de la concession sans autorisation préalable de l'autorité concédante ne se concevait plus; aucune portée ne pouvait plus désormais lui être donnée. Ce genre de paradoxe abonde dans la mise en œuvre des clauses des cahiers des charges, dès après la nationalisation. A partir de ce moment, il est indispensable de scinder en deux groupes distincts les clauses des cahiers: d'une part, la partie règlementaire; d'autre part, la partie contractuelle. La première subsiste en principe; la seconde n'est plus en mesure d'être respectée. Il en est ainsi, notamment, pour la déchéance, maintenue par l'article 25 des

(33) Arr. gubern. 7 février 1953, J.O.A. des 17-20 février 1953, 2e Partie, p. 165.

cahiers des charges en vigueur. On pouvait donc dire, après la nationalisation, que « le maintien tout à fait provisoire des anciens cahiers des charges ne doit plus faire illusion; la plupart des dispositions, et une grande partie de leur terminologie, en sont devenues inapplicables » (34). Et M. AUBY pouvait, à juste titre, conclure que les rapports nouveaux des collectivités locales et des établissements nationaux ne devaient plus être insérés dans les cadres formels de la concession de service public (35).

491. — C'est, cependant, dans ce moule ancien qu'ont été coulés les nouveaux cahiers des charges. Les contradictions n'ont donc pas disparu avec la publication de ces nouvelles chartes. Celle de la distribution du gaz en apporte la preuve (36). M. de SOTO a montré qu'en ce qui concerne l'objet de la concession, il y a eu une transformation du contrat de concession depuis la nationalisation des entreprises gazières : ce contrat « se réduit à la distribution de ce produit ». Si l'on examine les chapitres 1 et 2 du cahier, on se rend compte de la justesse de cette observation. Le chapitre 1, consacré aux dispositions générales prévoit, dans son article 2 : « Le concessionnaire a seul le droit d'établir et d'entretenir sur le territoire de la commune, soit au-dessus, soit au-dessous des voies publiques et de leurs dépendances, tous ouvrages ou canalisations de distribution de gaz destiné à la vente pour tous usages » ... L'article 3 prévoit, notamment, que le concessionnaire a seul le droit de faire usage des ouvrages de la concession. Le chapitre 2, relatif à l'établissement du réseau de distribution intéresse, au premier chef, les moyens d'action matériels dont nous avons entrepris l'étude. L'article 5, traitant des ouvrages de la concession, prévoit plusieurs variantes. En cas de réseau existant (variante A), « la commune remet au concessionnaire, qui accepte, l'ensemble des installations, immeubles, canalisations, ouvrages, matériel et appareils lui appartenant » ... En cas de réseau à établir (variante B), ou bien « le concessionnaire est tenu d'établir les canalisations de distribution et leurs installations accessoires » ... (variante

(34) J. M. AUBY, *op. cit.*, p. 13, *in fine.*
(35) J. M. AUBY, *op. cit.*, p. 14.
(36) J. de SOTO, *Le cahier des charges-type des concessions de distribution de gaz (Contribution à l'étude de l'influence des nationalisations sur les contrats administratifs)*, J.C.P., 1950, I, 892.

B1); ou bien « la commune remet au concessionnaire, qui accepte, les installations qu'elle aura réalisées » ... (variante B2). Ce même article 5 dispose que les installations ainsi établies par le concessionnaire ou remises par la commune au concessionnaire pour la durée de la concession (canalisations, détendeurs, gazomètres de distribution, etc.), font partie de la concession. Eventuellement, s'il existe des installations d'adduction de gaz, elles font aussi partie de la concession. En revanche, en sont exclus « les ouvrages, appareils, installations concernant la production du gaz » ...; une note 5 prévoit que « les installations concernant la production du gaz qui sont la propriété de la commune peuvent faire l'objet d'une convention distincte entre la commune et le concessionnaire ». Un article 6 règlemente les extensions de réseau; il s'agit de l'installation d'ouvrages de distribution dans les parties de la concession non encore desservies par le réseau existant. L'établissement concessionnaire doit réaliser à ses frais toute extension demandée par les intéressés ou la commune et tous travaux de renforcement qui en sont la conséquence, à des conditions déterminées. Sont, par ailleurs, prévus le renforcement, l'entretien, le renouvellement et la mise en conformité des règlements techniques, les programmes et l'exécution des travaux. Les branchements, compteurs, vérifications des compteurs, surveillance des installations intérieures font l'objet de diverses dispositions.

492. — Mais, à part la transformation de l'objet du contrat de concession, la différence s'accentue, entre les conceptions ancienne et nouvelle de la concession, à propos du contrôle de la distribution par l'autorité concédante (chapitre 7) et à l'occasion du prix du gaz (chapitre 5). En matière de contrôle, tout d'abord, dont l'organisation et les moyens d'action des agents de la municipalité concédante sont prévus par l'article 25, la rénovation de la concession est évidente. Une fois encore, il est prouvé que le concessionnaire tend à imposer sa volonté au concédant. Il y a, en effet, une nette diminution du contrôle et M. de Soto écrit : « Il ne faut pas se dissimuler que la nationalisation se traduit donc par une diminution du contrôle du concédant. Paradoxalement, et vue du côté de ce dernier, la gestion nationalisée a redonné à l'exploitant une liberté de manœuvre supprimée par les

cahiers des charges actuellement en vigueur; le contrat de concession revient à des formules d'autrefois ». Cet accroissement de liberté se retrouve dans l'adoucissement des pénalités, prévues par l'article 26. Celles-ci sont peu nombreuses et peu sévères et, dans leur mise en œuvre, on aperçoit la réduction de la compétence des autorités concédantes : « l'ancien système de contrôle a vécu ». D'autre part, nous signalons, sans nous y attarder, que l'équilibre financier des exploitations est théoriquement assuré, mais que des innovations profondes, dues à la technique propre à la nationalisation, sont intervenues. La dégénérescence de la concession après la première guerre mondiale, sous le coup de l'application de théorie de l'imprévision et la mise en vigueur des index économiques, telles que nous les avons rappelées, est désormais un épisode lointain dans l'évolution de l'institution. La concession s'est rapprochée, sous l'influence de la nationalisation, de ses modalités originaires. Le concédant ne possède plus de pouvoir proprement tarifaire et toutes les modalités d'association financière ont disparu. Dès lors, il faut adopter les conclusions de M. de Soto. D'une part, si les tarifs de départ sont fixés, en théorie, par accord entre concédant et concessionnaire, en pratique, « la commune devra s'incliner devant les propositions de l'établissement régional ou laisser statuer le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz ». D'autre part, la révision des tarifs n'est pas laissée à l'appréciation de l'autorité concédante : concessionnaire et concédant peuvent indifféremment introduire la procédure de révision, soumise, en cas d'absence d'accord, à des modalités de conciliation et finalement à une décision arbitrale du Conseil Supérieur, qui étouffe, en fait, la liberté du concédant.

493. — Mais l'aspect le plus remarquable de la transformation des concessions se trouve, sans doute, dans la règlementation du terme du contrat, prévue par le chapitre 8. Une fois encore, la législation est en retard sur la réalité des faits. Sous la rubrique : Terme de la concession, est en effet prévu un ensemble de modalités dont on peut se demander si la plupart n'est pas superfétatoire. Sont ainsi prévus : le renouvellement de la concession (art. 28); son non-renouvellement (art. 29); la reprise des ouvrages par la commune en cours de concession (art. 30); l'indemnité due

en cas de reprise de concession par la commune (art. 31); le payement de l'indemnité (art. 32); la remise des ouvrages (art. 33); le transfert de la concession (art. 34); les mesures d'urgence en cas de manquements graves du concessionnaire portant atteinte à la sécurité et à la continuité du service (art. 35). Il convient d'examiner les cas les plus marquants de ces modalités de la fin de la concession.

Aux termes de l'article 27, note 2, la concession peut être octroyée pour cinquante ans au maximum. Dès lors, le renouvellement à l'expiration de la période convenue ne soulève pas de difficultés. Mais la concession peut n'être pas renouvelée si le maintien du service ne présente plus d'intérêt, soit par suite de circonstances économiques ou techniques de caractère permanent, soit parce que la commune juge préférable d'organiser un service nouveau tenant compte des progrès de la science. Bien plus, sans attendre l'expiration de la période convenue, le concédant peut reprendre les installations en cours de concession devant les impératifs éventuels prévus pour le non-renouvellement. Cette reprise est en réalité un rachat, qui ne pourra intervenir, malgré toute disposition contraire, que si quinze ans au moins se sont écoulés depuis l'approbation de la concession et sous réserve d'un préavis de quatre ans adressé au concessionnaire. Dans ce cas, l'indemnité due à l'entreprise nationale sera égale aux dépenses de premier établissement, utiles et justifiées, supportées par le concessionnaire pour ceux des ouvrages subsistant au moment de cette reprise, construits pendant les dernières années (trente ans au maximum). Le mobilier et les approvisionnements affectés à la distribution concédée peuvent être repris, en totalité ou en partie, par la commune. La valeur des objets repris est fixée à l'amiable ou à dire d'experts et payée au concessionnaire au moment de la prise de possession. Dans l'un et l'autre cas de reprise en cours ou en fin de concession, le concessionnaire est tenu de remettre à la commune les ouvrages et le matériel en état normal de service; subrogée aux droits de l'établissement national, elle assume les engagements pris par celui-ci à l'égard des tiers en vue d'assurer la marche normale de l'exploitation. Par ailleurs, le transfert total ou partiel de la concession ne peut avoir lieu que d'un établissement national à un autre établissement national, c'est-à-

dire, dans l'un et l'autre cas, régional; une autorisation préalable de la commune, donnée par délibération du conseil municipal, est indispensable.

494. — L'examen de cette règlementation fait apparaître sa relative nécessité. Sans doute, est-il bon de prévoir l'évolution des techniques scientifiques et l'adaptation corrélative de matériels et d'ouvrages appropriés. A part cela, les établissements nationaux apparaissant, avant tout, comme des concessionnaires nécessaires, on ne peut que souscrire aux observations pertinentes de M. de Soto qui écrit : « Il semble donc, *a priori*, que le chapitre traditionnellement consacré à la fin de la concession aurait pu être supprimé dans le nouveau cahier des charges-type ».

495. — L'ensemble des développements que nous venons de consacrer à l'évolution de la notion de concession et aux conséquences sur celle-ci de la survenance des nationalisations, s'achève ainsi sur la constatation du renouvellement définitif de l'institution. Alors qu'une modification totale des conséquences classiques se décèle dans le jeu de ce qu'on est convenu d'appeler encore un « contrat », il n'en demeure pas moins que ce cadre traditionnel est lui aussi maintenu dans le droit des nationalisations. Sa rénovation est en réalité telle, que seul son abandon en faveur d'une formule nouvelle pouvait se concevoir. Là encore, on se sert d'institutions anciennes sans rapport actuel avec les nécessités de la gestion des intérêts économiques collectifs. A une époque où, comme l'a très bien exprimé un auteur, « le régime de la concession, souvent défavorable aux intérêts de la puissance publique et contraire à la conception présente du rôle de l'Etat, tend à disparaître » (37), le législateur, incapable de s'adapter à l'accélération de l'histoire, recouvre de vêtements démodés des organismes nouveaux. On ne peut alors, dans ce domaine particulier de la concession comme en tous les secteurs tangents à celui de la nationalisation, que redire avec M. Rivero : « L'insertion de l'entreprise nationale dans la vie juridique ne se réalisera pas sans que soient ébranlées

(37) M. Merle, *Les conditions de forme du rachat des concessions.* Note ss. C. Préf. Marseille, 15 avril 1949, *Comp. des Docks et Entrepôts de Marseille c. Etat*, S., 1950, 3, 93.

des distinctions figées, des incompatibilités purement artificielles, tout un jeu d'habitudes d'esprit dont l'esprit s'est parfois retiré, comme de toute habitude; elle ne se fera pas davantage si les institutions nouvelles ne s'efforcent pas de se plier aux cadres essentiels et aux normes fondamentales qui définissent l'ordre juridique qu'elles viennent enrichir et rajeunir, mais qu'elles ne sauraient ignorer » (38). La nationalisation entraîne donc la rénovation d'institutions antérieures; la concession en offre l'exemple. Mais là ne s'arrête pas son influence. Par la création d'institutions nouvelles, elle parachève la mise en place d'un statut original. Il faut examiner cet ultime aspect du problème.

(38) J. Rivero, *La dénonciation par les établissements nationalisés des contrats conclus par les anciens exploitants, op. cit.*, D.S., 1950, n° 2, p. 50.

CHAPITRE II

LA CREATION D'INSTITUTIONS NOUVELLES LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (1)

---

496. — Nous avons à maintes reprises, dans le cours de cet ouvrage, et en particulier à l'occasion des développements consacrés à la concession, mentionné l'existence d'un Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz (que nous désignerons désormais par le vocable « Conseil » ou par le sigle : C.S.E.G.). On a pu écrire de ce Conseil qu'il était un organisme « des plus mystérieux et des plus mal venus de la loi de 1946 » (2). En réalité, il avait été précédé, antérieurement à la nationalisation, du Conseil Supérieur de l'Electricité, créé en 1935 (3) et supprimé en 1940 (4). Il y a donc un précédent dans l'histoire de cette institution. Il n'en demeure pas moins un organe nouveau créé, ou pour partie recréé, de toutes pièces par la loi du 8 avril 1946.

(1) Sur l'ensemble de la question, V. : S. Deglaire, *Le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz*, Rev. Franç. En., 1951, n° 22, p. 315 et s.; n° 23, p. 363 et s.; n° 24, p. 23 et s.
I, La création du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz, p. 315 et 316.

(2) J. de Soto, *op. cit.*, note 22.

(3) D.L. 16 juillet 1935, tendant à l'abaissement du prix de l'électricité (titre III, art. 37 à 39), Rec. Blaevoet, *Codif. D.L. de 1935*, p. 18. V. à la table des matières, V° Conseil Supérieur de l'Electricité, p. 350 et 351, l'ensemble de la législation postérieure, relative au Conseil, en France et en Algérie.
Sur ce point : S. Deglaire, *op. cit.* II. Le Conseil Supérieur de l'Electricité créé par le décret-loi du 16 juillet 1935, p. 317 et 318.

(4) L. du 9 novembre 1940, portant suppression du Conseil Supérieur de l'Electricité, Rec. Blaevoet, T. 5, p. 207.

Dans les dispositions d'exécution de cette dernière loi, se trouve un article 45, qui dispose :

« Il est créé dès la promulgation de la présente loi, un Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz qui sera consulté lors de l'élaboration des textes d'application de la présente loi et, ultérieurement, sur tous les décrets et règlements intéressant le gaz et l'électricité. Ce Conseil sera organisé par un règlement d'administration publique.

« Le Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz arbitrera en dernier ressort les conflits qui peuvent survenir entre les différents établissements créés par la présente loi et les autorités concédantes. Il sera composé, par parties égales, de représentants : du Parlement; de l'administration; des collectivités locales; des usagers; des services nationaux; du personnel ».

Cette même loi avait, dans le titre consacré aux concessions, attribué à ce Conseil une compétence étendue dans son article 37, alinéa 3, précédemment cité :

« En cas de révision à l'expiration de la concession ou en cas de reprise des ouvrages concédés par les collectivités locales selon les dispositions du cahier des charges, il sera statué à défaut d'accord et à la requête de la partie la plus diligente par le Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz ».

De par les attributions prévues par la loi, le Conseil est donc destiné à jouer un double rôle : consultatif d'une part et d'autre part arbitral. Il en est de même, pour l'Algérie, de la section algérienne du Conseil, créée par l'article 28 du décret du 5 juin 1947 :

« Il est créé une section algérienne du Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz siégeant à Alger et comportant dix huit membres répartis, par parties égales, entre les catégories constitutives suivantes : Assemblée financière de l'Algérie et représentation de l'Algérie au Parlement; Administration; Collectivités locales; Usagers; Electricité et Gaz d'Algérie; Personnel d'Electricité et Gaz d'Algérie. Les membres de la Section algérienne sont nommés par arrêté du Gouverneur Général de l'Algérie. La section algérienne du Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz reçoit de ce Conseil Supérieur des délégations de pouvoirs; lui sont notamment déléguées les attributions du Conseil Supérieur concernant les questions pour lesquelles le pouvoir de décision appartient au Gouverneur Général de l'Algérie. Un règlement d'administration publique fixera les conditions dans lesquelles la section algérienne sera représentée au sein du Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz et de la Section permanente de ce Conseil ».

Compte tenu des conditions dans lesquelles il est conduit à prendre connaissance des divers sujets annoncés par la loi, il apparaît ainsi comme un organe coordinateur de la gestion des intérêts économiques collectifs et, à travers cette gestion,

du régime des biens des établisements nationaux. Nous nous proposons d'examiner successivement les attributions de ce Conseil et la procédure à suivre à propos des affaires dont il est saisi, en sa double qualité de donneur d'avis et d'arbitre. Deux sections en rendent compte :

Section 1. — Les attributions du Conseil.

Section 2. — La procédure devant le Conseil.

SECTION I

Les attributions du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz

497. — Outre celles définies par la loi du 8 avril 1946 et le décret du 5 juin 1947, les attributions du Conseil ont été définitivement tracées par les mesures d'applications ultérieures. Le décret du 17 mai 1946 a réglé, avec la composition et le fonctionnement du Conseil, ses attributions (1). En dehors de celles précédemment exposées, il doit donner son avis sur toutes les questions renvoyées à son examen par le ministre chargé de l'électricité et du gaz. En Algérie, il en est de même pour la Section Algérienne (2). Il convient donc d'examiner successivement le rôle consultatif et le rôle arbitral du Conseil.

(1) D. n° 46-1100 du 17 mai 1946, portant R.A.P. pour l'application de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz en ce qui concerne l'organisation du Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz. J. O. du 19 mai 1946, p. 4.357.

Ce décret a été modifié par les D. n° 48-994 du 18 juin 1948, J. O. du 22 juin 1948, p. 6025; n° 49-1107 du 4 août 1949, J. O. du 6 août 1949, p. 7.749; du 19 janvier 1951, J. O. du 21 janvier 1951, p. 781; et n° 52-123 du 4 février 1952, J. O. du 5 février 1952, p. 1.539.

(2) Arr. gubern. 22 avril 1948, portant organisation de la section algérienne du Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz, J.O.A. du 27 avril 1948, 1re Partie, p. 478.

Cet arrêté a été modifié par l'arr. gubern. 9 juin 1951, J.O.A. du 22 juin 1951, p. 718.

§ 1. — L'ORGANE CONSULTATIF (3)

498. — L'influence du Conseil sur les moyens d'action matériels des établissements nationaux mérite quelque attention; le régime des biens peut se ressentir directement de son influence. Du temps de l'ancien Conseil Supérieur de l'Electricité, ce rôle était important (4). Il devait être consulté sur les projets de lois, règlements d'administration publique, demandes de concession, date de commencement des travaux des usines hydro-électriques, allocations de concours financier, etc. Avec l'actuel Conseil, cet aspect consultatif s'est élargi en se diversifiant. A la différence de l'organisme créé en 1935, le Conseil n'est pas consulté obligatoirement sur les projets ou propositions de lois. Mais tous les décrets et règlements lui sont, au contraire, soumis.

Encore faut-il préciser que seuls les textes de portée générale sont compris parmi ces derniers. La preuve en est dans l'absence d'intervention du Conseil à propos des décrets individuels de transfert des biens; seul le pouvoir exécutif était ici compétent, aux termes de la loi de nationalisation elle-même. Sans doute, cette conception restrictive des pouvoirs de cet organisme a-t-elle été combattue, et cela au Conseil lui-même, dans la Section Permanente. Mlle Deglaire a signalé qu'à l'occasion de l'examen du projet de décret devenu le décret du 23 octobre 1950, la Section avait souhaité une conception extensive de son rôle, malgré l'avis contraire du Commissaire du Gouvernement. Elle désirait voir soumettre à son avis préalable la décision ministérielle relative à la constatation de l'utilité accessoire pour la gestion du service public de certaines installations de production d'électricité à construire par des entreprises ou des collectivités. Mais le Conseil d'Etat modifia, sur ce point, le désir de la Section. Le Conseil Supérieur *peut* être consulté, et non pas doit, sur de tels aspects du régime des biens.

499. — Bien que le principe de l'intervention du Conseil soit prévu vis-à-vis des seuls décrets règlementaires et des

(3) S. Deglaire, *op. cit.* IV, Les attributions du C.S.E.G., p. 321 (A, Le C.S.E.G., organisme consultatif, p. 363 à 366).
(4) S. Deglaire, *op. cit.*, p. 317, attributions, 1°.

textes de portée générale, il existe cependant des exceptions apparentes dues à l'importance de certaines matières et à la primauté de la sauvegarde de la propriété privée face à ce qu'on est convenu d'appeler l'utilité publique. En réalité, il s'agit plutôt du maintien des droits découlant de la propriété privée face à l'utilité essentielle, l'utilité publique intervenant comme secours à la mise en œuvre de la première, dans les conditions précédemment analysées. Pour se borner à un seul exemple, celui du décret déjà cité du 7 juin 1950, la déclaration d'utilité publique de certains ouvrages à construire par les établissements nationaux doit être précédée de l'avis du Conseil. Si la procédure de la déclaration est simplifiée en matière de construction des lignes de transport et de celles de la distribution, cela provient du peu de gravité susceptible d'atteindre la propriété privée : le droit des servitudes en rend compte; l'enquête sur les lieux, préalable à l'édification des ouvrages et au commencement des travaux, n'est pas imposée. Il en est de même pour des aménagements plus importants : construction de cokeries gazières ou de centrales thermiques, par exemple; mais, dans de tels cas, la sauvegarde des intérêts particuliers est assurée par l'obligation de soumettre à l'avis préalable du Conseil Supérieur la déclaration d'utilité publique. Ainsi, lorsque des décrets individuels interviendront à l'occasion de l'édification de tels biens du domaine national des établissements, le concours demandé à la notion d'utilité publique devra faire l'objet d'un examen obligatoire par le Conseil. Nous ne nous étendons pas davantage sur le rôle consultatif de cet organisme. Aussi bien, les études déjà publiées répondent à de multiples questions, dont l'examen déborderait le cadre de cette étude (5).

§ 2. — L'ORGANE ARBITRAL

500. — En plus de son rôle consultatif, le Conseil Supérieur joue celui d'arbitre. Cet aspect de ses fonctions apparaît d'une importance remarquable sur le régime des biens des

(5) Sur le point de savoir si l'avis du C.S.E.G. « oblige » le ministre compétent ? Ce dernier est-il tenu d'adopter la rédaction éventuellement revue par le Conseil ? S. DEGLAIRE, *op. cit.*, pp. 365 et 366.

établissements nationaux; entendons, évidemment, par biens les moyens matériels et financiers constitutifs du domaine national. L'arbitrage du Conseil Supérieur est prévu, avons-nous dit, dans les articles 37 et 45 de la loi du 8 avril 1946. Ces dispositions intéressent, au premier chef, le régime des biens. L'article 37 prévoit qu'il sera « statué à défaut d'accord » sur les différends possibles en cas de révision, à l'expiration de la concession ou en cas de reprise des ouvrages concédés par les collectivités locales selon les dispositions du cahier des charges. L'article 45 indique que le Conseil « arbitrera en dernier ressort » les conflits éventuels entre les établissements nationaux et les collectivités concédantes. La rédaction différente de ces deux articles a conduit à poser la question de savoir si, dans les deux genres de différends soumis au Conseil, ce dernier intervenait comme juge arbitral, s'il fallait uniformément le considérer comme un organe juridictionnel. Autrement dit, est-ce une conception extensive ou une conception restrictive de la tâche arbitrale du Conseil Supérieur qui doit prévaloir ? Ces deux notions ont été défendues par des représentants qualifiés de la doctrine. Ce n'est d'ailleurs là qu'un premier problème. Intervient, en effet, quelle que soit la thèse adoptée, celui de la nature de la décision rendue par le Conseil et, en corollaire, celui de la qualité du recours dont est susceptible cette décision. Nos développements vont, tour à tour, faire apparaître les solutions apportées à ces deux problèmes étroitement mélés.

A. — La thèse extensive de la fonction juridictionnelle

Rappelons, tout d'abord, les deux conceptions de la notion d'arbitre. L'arbitre peut être un juge; il peut être un médiateur. S'il intervient comme juge, il se prononce « en droit » : sa décision est un jugement arbitral. S'il intervient comme médiateur, il se prononce « en équité » : sa décision constitue une amiable composition. Le Conseil Supérieur intervient-il toujours comme un organe juridictionnel ? ou intervient-il tantôt en cette qualité, tantôt en celle d'amiable compositeur ? Dans l'ordre chronologique, deux opinions favorables à la première thèse, extensive de la fonction juridictionnelle du Conseil, ont été présentées : celle du Conseil d'Etat, celle de Mlle Deglaire.

a) *L'avis du Conseil d'Etat*

501. — Consulté, le 1er avril 1950, par le ministre de l'Industrie et du Commerce sur les pouvoirs du Conseil, le Conseil d'Etat a, dans son avis du 2 mai 1950, été le premier à prendre parti en faveur de la qualité d'organe juridictionnel de celui-ci (6). La différence de rédaction entre les articles 37 et 45 de la loi est fortuite et ne saurait, selon cet avis, être regardée comme ayant pour objet de conférer à l'organisme dont il est question « des pouvoirs différents, suivant l'objet du litige qu'il est appelé à trancher ».

Il apparaît au Conseil d'Etat que l'article 37 prévoit des hypothèses rentrant dans le champ d'application de l'article 45. Ce dernier envisage globalement tous les litiges éventuels entre concédants et concessionnaires. Ceux de l'article 37 en sont une catégorie. « La formule très large de l'article 45 qui vise tous les litiges entre le concessionnaire et l'autorité concédante embrasse sans contestation possible les hypothèses visées à l'article 37 ». Recherchant dans le rapport de M. Ramadier le commentaire de cet article, le Conseil d'Etat en extrait la volonté exprimée par le Rapporteur de donner compétence au Conseil pour résoudre les difficultés susceptibles de se produire entre concédant et concessionnaire sur l'exercice du droit de révision accordé à ce dernier par l'article 37. « Le Conseil, disait M. Ramadier, chargé d'arbitrer tous les litiges entre les collectivités concédantes et les établissements publics concessionnaires, fixerait, à défaut d'accord, les conditions du cahier des charges ». L'avis en conclut que le lien ainsi établi entre les deux articles démontre que, dans l'esprit de la Commission de l'Equipement National de l'Assemblée Constituante, les dispositions de l'article 37 ne sont que l'application, à un litige particulier, des dispositions de l'article 45 visant tous les litiges entre les mêmes parties.

Découlant tout naturellement de cette démonstration, la conclusion du Conseil d'Etat est que « la même nature et la même portée » caractérisent les décisions rendues en vertu de l'un et l'autre articles de la loi. « Ainsi, quel que soit le texte invoqué, la décision prise a toujours le caractère d'un arbitrage en dernier ressort, à l'égard duquel le seul recours

(6) Avis n° 250-828 de la Section des Travaux publics du Conseil d'Etat (M. Oudinot, rapporteur), C.J.E.G., 1951, nos 28-29, p. 389.

possible est le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ». Cette conception extensive a été reprise par Mlle DEGLAIRE.

b) *La thèse de Mlle Deglaire*

502. — La thèse de cet auteur se résume simplement en la formule suivante : la loi du 8 avril 1946 a institué un nouveau tribunal administratif. Dès lors, ses décisions sont toujours des jugements, ses décisions ont toutes un caractère juridictionnel (7). La voie de recours qui, seule, peut être ouverte contre de tels jugements est le recours en cassation devant le Conseil d'Etat (8). Pour l'auteur, les décisions prises en vertu de l'article 37 comme de l'article 45 sont de même nature. Il y a, dans le premier, des cas d'application particuliers des dispositions générales du second. Cependant, bien qu'ayant rallié à sa conception un courant de la doctrine, le Conseil d'Etat n'a pas emporté l'unanimité. Des thèses plus nuancées ont été avancées, qu'il convient de rappeler.

B. — LES THÈSES RESTRICTIVES DE LA FONCTION JURIDICTIONNELLE

503. — Un second courant doctrinal s'est formé, opposé en tout ou en partie à la conception précédente. La thèse la plus restrictive de la fonction juridictionnelle a été soutenue, au lendemain de la publication de la loi, par M. L'HUILLIER, dans son commentaire du texte du 8 avril 1946 (9). Pour cet auteur, le Conseil est, avant tout, un « organe délibérant ». Le rapprochant de l'ancien Conseil Supérieur de l'Electricité, M. L'HUILLIER estime que les conflits arbitrés par cet organe sont résolus par des décisions, ayant la qualité de décisions administratives exécutoires, susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat et de cette voie de recours seule. Il bannit leur assimilation à des décisions juridictionnelles, « faute d'une procédure légalement orga-

(7) S. DEGLAIRE, *op. cit.*, p. 366, (B, Le Conseil Supérieur arbitre, 1° Le C.S.E.G. est-il une juridiction administrative ?).

(8) S. DEGLAIRE, *op. cit.*, p. 23 (3° Quelles sont les voies de recours ouvertes contre les décisions du Conseil Supérieur ? Ces voies de recours sont-elles les mêmes selon qu'il s'agit des conflits nés de l'application de l'article 37 ou de l'application de l'article 45 ?).

(9) J. L'HUILLIER, Commentaire au S., 1946, *Lois annotées, op. cit.*, n° 30, pp. 350 et 351.

nisée », motif retenu par le Conseil d'Etat et sur lequel l'auteur s'est lui-même penché avec attention (10). Il est évident que l'ancien Conseil Supérieur n'exerçait pas de pouvoirs juridictionnels. Et Mlle DEGLAIRE a insisté avec pertinence sur ce point (11). Le Conseil d'Etat a d'ailleurs confirmé cela : le décret de 1935 n'a pas créé un nouveau tribunal administratif (12). En est-il de même en 1946 ? Il s'agit précisément de déterminer la portée du rôle de cet organe : agit-il toujours en qualité d'arbitre ? Plusieurs auteurs l'ont contesté. Examinons sucessivement les thèses de MM. BLAEVOET, TESTE et GRUNEBAUM-BALLIN, dans l'ordre chronologique de leur intervention.

a) *La thèse de M. Blaevoet*

504. — M. BLAEVOET a pris position, à plusieurs reprises, sur la nature juridique du Conseil Supérieur. Pour cet auteur, le Conseil est, en fait, un organisme administratif. Sa composition, la procédure sommaire suivie devant lui, l'absence probable de la motivation des décisions sont autant de signes permettant d'abonder dans ce sens. Mais l'auteur n'attache pas à ces critères formels une importance exagérée. Par là, il s'éloigne de la thèse de M. L'HUILLIER. Dans sa recherche des constantes du caractère juridictionnel de cet organisme, M. BLAEVOET met en relief la force attachée à l'acte. Du fait que le Conseil arbitre en dernier ressort, l'intention du législateur est de « donner un caractère définitif, irrévocable à la décision intervenue, ce qui la rend juridictionnelle ». Le Conseil ne se prononce pas par un acte administratif, mais par un jugement. Dès lors, seul le recours en cassation devant le Conseil d'Etat peut être envisagé contre cette décision (13).

L'auteur a développé sa thèse par la suite (14). Alors qu'il avait auparavant examiné le seul article 45, il étudie ensuite l'article 45 et l'article 37. Dans ces deux cas, il estime que, s'agissant de conflits nés du jeu des clauses contrac-

(10) Cons. d'Et., 2 février 1945. *Moineau*, S., 1946, 3, 9 et la note de M. J. L'HUILLIER.

(11) S. DEGLAIRE, *op. cit.*, p. 367.

(12) Cons. d'Et., 27 juin 1945, *Les Ardennes électriques*, Rec., p. 140; 30 juillet 1949, *Syndicat intercommunal de Plombières-les-Dijon*, Rec., p. 402.

(13) Ch. BLAEVOET, Note au D., 1950, 62 et s. (II. Question de compétence).

(14) Ch. BLAEVOET, Note au D., 1950, 512 et s. (2°, compétence).

tuelles des concessions (reprise des ouvrages, par exemple), ou de conflits entre concessionnaires et concédants, le Conseil arbitre en dernier ressort dans une matière administrative. Dans tous les cas, il intervient comme une juridiction et, en raison de la nature des litiges, seul le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat peut intervenir contre le jugement. L'auteur a conforté sa thèse dans une brève étude ultérieure (15). Le contenu de celle-ci la rapproche de la thèse extensive du Conseil d'Etat et de Mlle Deglaire. Mais, en réalité, il existe une différence sensible dans l'interprétation. Pour ces deux derniers auteurs, en effet, le Conseil agit avant tout et toujours comme une juridiction. Pour M. Blaevoet, au contraire, le Conseil est un organisme administratif, dont le caractère juridictionnel n'est pas prédominant. Or des opinions beaucoup plus restrictives ont été émises à ce sujet.

b) *La thèse de M. Teste*

505. — Dans une étude de l'évolution des rapports du principe de la séparation de l'administration active et de la juridiction administrative, au cours de la période comprise entre la guerre de 1914-1918 et la loi du 8 avril 1946 et de ce même principe avec la loi du 8 avril 1946, M. Teste est intervenu dans le débat soulevé par la nature des attributions dévolues au Conseil Supérieur (16).

M. Teste a proposé d'opérer une distinction dans les attributions du Conseil suivant la nature des contestations dont il est susceptible de connaître. Dans l'article 37, il s'agirait de différends relatifs à l'organisation future du service, à propos desquels il sera statué à défaut d'accord. Dans l'article 45, il s'agirait de conflits sur des droits nés et actuels, à l'occasion desquels le Conseil arbitrera en dernier ressort. La première hypothèse ferait du Conseil un administrateur, chargé d'organiser le service public; la seconde, en ferait un juge. Administrateur, sa décision est une décision administrative, susceptible du recours pour excès de pouvoir; juge, sa décision est une décision judiciaire, pouvant faire l'objet du recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

(15) Ch. Blaevoet, Note au D., 1952, 716.

(16) P. Teste, *Nature des attributions dévolues au Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz par les articles 37 et 45 de la loi du 8 avril 1946.* C.D.J., 1950, n° 15, p. 278 et s.

506. — L'objection, qui pourrait être avancée, de la décision à intervenir, en vertu de l'article 37, en cas de reprise des ouvrages concédés par les collectivités locales selon les dispositions du cahier des charges, pour combattre le rôle d'administrateur du Conseil, n'est pas déterminante. A première vue, dans ce cas, la décision semble devoir être prise à propos d'un litige sur des droits nés et actuels. Y aurait-il une exception à la distinction ébauchée ? Il ne le semble pas et M. TESTE donne, des articles 37 et 45, une conciliation définitive. « Si le litige porte sur l'application des clauses contractuelles relatives à l'exercice du droit de retour portant sur les ouvrages de la concession, notamment sur le montant de l'indemnité de reprise que la collectivité est appelée à verser au concessionnaire, la difficulté est bien contentieuse »; le Conseil va intervenir, mais en vertu de l'article 45 dans le cadre duquel il exercera les pouvoirs qui lui sont reconnus. « Mais si les ouvrages une fois devenus la propriété de l'autorité concédante par l'effet de cette clause de retour, les conditions de renouvellement de la concession étant débattues, les parties ne réunissent pas à se mettre d'accord sur les modalités suivant lesquelles la collectivité locale mettra les ouvrages à la disposition d'Electricité de France ou de Gaz de France, en vue de cette nouvelle exploitation, la difficulté se rattache à l'organisation du service public dans l'avenir »... le Conseil va alors intervenir, mais en tant que corps administratif et il jouera son rôle en vertu de l'article 37.

La double qualité du Conseil Supérieur fait de celui-ci, statuant en vertu de l'article 45, un organe juridictionnel, un nouveau tribunal administratif. L'auteur de la distinction en trouve d'ailleurs la confirmation dans sa création par la voie législative : la loi du 8 avril 1946. Or une analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat, par ses arrêts précités du 27 juin 1945 et 30 juillet 1949 rendus à propos de l'ancien Conseil Supérieur de l'Electricité, semble permettre d'affirmer, par *a contrario,* que l'origine législative du nouvel organisme milite en faveur de la reconnaissance de sa nature juridictionnelle.

507. — La distinction proposée par M. TESTE paraît serrer de plus près les textes et la réalité que l'interprétation extensive du Conseil d'Etat. Un point mérite de retenir

l'attention, au soutien de cette thèse, et en faveur de la qualité d'administrateur du Conseil intervenant au titre de l'article 37. En effet, en cas de reprise des ouvrages concédés, M. TESTE, par son interprétation, rejoint M. AUBY, dont nous avons approuvé la doctrine (17). L'affectation désormais législative des biens à l'exécution du service public oblige le Conseil Supérieur à sortir de son rôle d'arbitre et à intervenir pour imposer un règlement d'autorité entre concessionnaire et concédant. Il substitue à leurs propositions réciproques une décision administrative exécutoire.

508. — Les nuances introduites dans le débat par M. TESTE ont, par ailleurs, été approuvées par M. GRUNEBAUM-BALLIN (18). S'opposant aux conceptions défendues par le Conseil d'Etat et par Mlle DEGLAIRE, cet auteur a confirmé la distinction à introduire entre le Conseil Supérieur-Juge et le Conseil Supérieur-Administrateur. Il reconnaît, toutefois, qu'il s'agit de l'interprétation semblant la plus exacte du rôle du Conseil et souhaite une intervention législative précisant la nature de corps administratif du Conseil intervenant en vertu de l'article 37, autorité rendant des décisions exécutoires. Légèrement en retrait de la position adoptée par M. TESTE à ce sujet, M. GRUNEBAUM-BALLIN estime, en effet, qu'en l'état actuel des textes les décisions du Conseil, prises dans le cadre de l'article 37, ne sont pas des décisions exécutoires, car le Conseil ne statue pas en qualité d'autorité administrative, mais de corps consultatif; dans ces conditions, sa décision ne devient une décision administrative exécutoire et susceptible du recours pour excès de pouvoir qu'après avoir été transmise au ministre, homologuée et notifiée par lui aux parties pour exécution. Quoi qu'il en soit, le régime des biens et des deniers dépend, sous certains aspects, de décisions du Conseil. Il est indispensable, en conséquence, de soumettre, en pratique, une institution destinée à coordonner l'activité des établissements nationaux aux impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs.

(17) V. *supra*, 3e partie, n° 485.
(18) P. GRUNEBAUM-BALLIN, *L'extension de la compétence des Conseils de Préfecture et les attributions arbitrales du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz*, C.J.E.G., 1952, n° 33, p. 2 et s.

C. — Les impératifs de la gestion

Les impératifs de la gestion ont conduit les établissements nationaux à solliciter du Conseil Supérieur les décisions prévues par les textes. Dès la nationalisation, un secteur important du domaine national, celui des deniers, s'est trouvé l'objet de nombreux litiges, par le biais du problème des charges extra-contratuelles. La solution des litiges passés a permis de déterminer le champ d'application dans le temps de l'article 45 de la loi du 8 avril 1946. Mais il se pose actuellement, et il se posera dans l'avenir, de nombreuses autres questions, dont la résolution exige impérieusement l'intervention du Conseil Supérieur.

a) *Le champ d'application, dans le temps, de l'article 45*

509. — Par le transfert des biens, droits et obligations, les établissements nationaux ont eu, en matière de charges extra-contractuelles notamment, à reprendre en leur nom des instances introduites contre les autorités concédantes par les anciens concessionnaires (19). Par ailleurs, ces mêmes établissements ont été amenés à former de telles demandes, de leur propre chef, pour des périodes également antérieures à la nationalisation. Enfin, des instances sont nées, sur le même sujet, après la nationalisation. S'agissant de litiges entre concessionnaires et concédants, l'article 45 devait-il s'appliquer ? Le Conseil Supérieur devait-il en connaître ou non ? Dans l'affirmative, sa compétence était-elle ou non exclusive de celle des anciens Conseils de Préfecture ? Deux thèses, l'une extensive, l'autre restrictive, peuvent être successivement rappelées. Notre exposé sera délibérément bref, notre désir étant davantage d'opérer une synthèse des solutions acquises que d'en discuter la valeur respective (20).

(19) V. *supra*, 1re partie, n° 56.
Adde: A. H., *Les droits de l'Electricité de France sur les créances pour charges extra-contractuelles des sociétés concessionnaires de gaz et d'électricité.* Act. Jur., Tr., 1950, n° 3, p. 133 et s.; n° 4, p. 201 et s.
G. Robert, *Les demandes d'indemnités en charges extracontractuelles présentées par Gaz de France.* Rev. Franç. En., 1950, n° 5, p. 143 et s.
(20) Sur ces points : S. Deglaire, *op. cit.*, p. 369; P. Teste, *op. cit.*, p. 284.

1. La thèse restrictive de la compétence du Conseil Supérieur

510. — Nous entendons par thèse restrictive celle adoptée par les Conseils de Préfecture partisans du maintien de leur compétence, malgré la création du Conseil Supérieur par l'article 45 de la loi. Ces mêmes Conseils proclament leur compétence, sans attacher d'importance excessive aux périodes auxquelles se rapportent les instances introduites. Cette thèse prend appui sur l'article 4 de la loi du 28 Pluviose an VIII, attribuant compétence aux Conseils de Préfecture pour statuer en premier ressort sur les litiges relatifs à l'exécution des contrats de concession de travaux publics. Ont ainsi statué les Conseils de la Seine (21), de Seine-et-Oise et Seine-et-Marne (22), Versailles (23), Marseille (24), Lille (25), Lyon (26), Toulouse (27), Nantes (28), Orléans (29), Châlons-sur-Marne (30), Ille-et-Vilaine, Côtes du Nord, Finistère et Mayenne (31), Loire-Inférieure, Maine et Loire, Morbihan

(21) 9 juillet 1947, *Soc. Lyonnaise des Eaux* c. *Commune de Courbevoie*, Gaz. Pal., 1947, 2, 216.

(22) 21 février 1949, *E.D.F., G.D.F., ex-Cie Continentale du Gaz* c. *Syndicat intercommunal d'Essones*, C.D.J., 1950, n° 10, p. 22; 26 octobre 1949, *E.D.F.* c. *Soc. Lyonnaise des Eaux et Commune de St-Germain-en-Laye*, C.D.J., 1950, n° 10, p. 34.

(23) 21 février 1949, *Cie Continentale du Gaz, E.D.F.* c. *Commune de Combs-laVille*, Gaz. Pal., 1949, 2, 129; 25 février 1949, *Soc. Lyonnaise des Eaux* c. *Ville du Vésinet*, Act. Jur., Tr., 1950, n° 4, pp. 202 et 204; 17 juin 1949, *G.D.F, ex-Soc. Anonyme d'éclairage par le gaz et l'électricité* c. *Commune de Crosne*, C.D.J., 1950, n° 10, p. 23.

(24) 19 novembre 1947, *Soc. Lyonnaise des Eaux* c. *Ville de Tarascon*, J.C.P., 1948, II, 4320, Note J. Rivero.

(25) 18 juin 1947, *Soc. Béthunoise d'éclairage et d'énergie*. Cité par S. Deglaire, *op. cit.*, p. 369; 21 juin 1948, *Soc. d'Eclairage par le gaz et l'électricité* c. *Commune de St-Pol-sur-Mer*. Act. Jur., Tr. 1950, n° 4, p. 203; 28 juillet 1948, *Cie européenne du gaz, eod loc.*, p. 204.

(26) 7 mai 1948, *Soc. Lyonnaise des Eaux*. Act. Jur., Tr., 1950, n° 4, p. 203.

(27) 30 juin 1948, *Soc. Lyonnaise des Eaux* c. *Ville d'Albi et E.D.F.* Act. Jur., Tr., 1950, n° 4, pp. 202 et 204; n° 7, p. 356; 14 juin 1949, *mêmes parties*, Act. Jur., Tr., 1950, n° 7, p. 357.

(28) 22 février 1949, *The European Gas Cy Ltd* c. *Ville de Bouguenais*, D., 1950, 508.

(29) 3 juin 1949, *Soc. Lyonnaise des Eaux* c. *Ville de Vendôme*. Act. Jur., Tr., 1950, n° 4, p. 204; 20 juillet 1949, *même société*, cité par S. Deglaire, *op. cit.*, p. 369.

(30) 2 décembre 1949, 3 arrêtés : *Soc. Lyonnaise des Eaux* c. *Villes de Troyes, Sainte-Savine et Saint-André-Les-Vergers*, Act. Jur., 1950, n° 4, p. 202; 16 décembre 1949, 9 arrêtés, *même Société* c. *neuf villes de l'Aube*, Act. Jur., Tr., 1950, n° 3, p. 137 et n° 4, p. 202; dont la ville de Bar-sur-Seine, D., 1950, 508.

(31) 6 mai 1952, *E.D.F.* c. *Département de l'Ille-et-Vilaine*, C.J.E.G., 1952, n° 42, p. 536.

et Vendée (32), et Alger (33). Cette jurisprudence remettant en cause la portée de l'article 45, l'E.D.F., le G.D.F. et l'E.G.A. se sont pourvus contre ces arrêtés devant le Conseil d'Etat. Ce dernier n'a pas encore statué. Mais un second courant, plus restrictif de la compétence des Conseils de Préfecture, peut être dégagé. Il conduit à une interprétation différente de l'article 45.

2. La thèse extensive de la compétence du Conseil Supérieur

511. — Déjà, parmi les Conseils partisans du maintien de leur compétence, certains, tel celui de Lille, avaient-ils établi une distinction selon la date d'introduction de l'instance, mais non selon celle de la période litigieuse (34). En cas d'introduction postérieure à la loi du 8 avril 1946, les parties doivent, d'abord, se soumettre à la décision du Conseil Supérieur, avant de saisir le juge naturel du contrat de concession : le Conseil de Préfecture. Mais une conception beaucoup plus restrictive s'est ensuite dégagée. De nombreux Conseils se sont déclarés dessaisis en tant que juridiction et ont décliné leur compétence, au profit du Conseil Supérieur. Sans doute, certains Conseils s'estiment-ils même dessaisis des instances introduites avant la création du Conseil Supérieur (35). En définitive, la plupart des anciens Conseils et des actuels Tribuanux administratifs de première instance se déclarent désormais en faveur de la compétence du Conseil Supérieur et c'est en prévision de cette jurisprudence que l'E.D.F., le G.D.F. et l'E.G.A. avaient introduits leurs requêtes, pour les périodes postérieures au transfert, à la fois devant les tribunaux administratifs et devant le Conseil Supérieur. Se sont prononcés en ce sens, les Conseils de Montpellier (36), Ver-

(32) 12 mai 1949, *E.D.F., G.D.F., ex-Cie Continentale du Gaz c. Ville de Cholet*, Act. Jur., Tr., 1950, n° 10, p. 20.

(33) 4 février 1949, *Soc. Lebon c. Ville d'Alger*, J.C.P., 1949, II, 5055. Note J. Rivero; *Soc. Lebon c. Commune d'Orléansville*. C.D.J., 1950, n° 10, p. 31; *même Société c. Villes de Saint-Eugène, Guyotville, Kouba, Birmandreïs, Birkadem, El-Biar et Hussein-Dey* (inédits); 5 mai 1949, *Soc. Lebon c. Ville d'Alger*, Act. Jur., Tr., 1950, n° 3, p. 139.

(34) C. Préf. Lille, 12 mai 1947 et 28 juillet 1948, cités par M. Teste, *op. cit.*, note 18, p. 284.

(35) C. Préf. Versailles, 26 octobre 1949, *Soc. Lyonnaise des Eaux c. Commune de Saint-Germain-en-Laye*, Gaz. Pal., 1950, 1, 36; 5 décembre 1949, *Fusion des Gaz*, cité par M. Teste, *op. cit.*, note 16, p. 284.

(36) 27 mai 1947, *Soc. Lyonnaise des Eaux c. Villes de Sète, Béziers et autres*. C.D.J., 1950, n° 10, p. 30; 30 avril 1947, *mêmes parties*, Act. Jur., Tr., 1950, n° 4, p. 201; 28 mars 1949, *Cie Générale du Gaz pour la France et*

sailles (37), Pau (38), et les Tribunaux administratifs d'Alger (39), Constantine (40) et Oran (40 *bis*).

512. — Cette thèse extensive peut ainsi se résumer : les demandes introduites par les anciens concessionnaires aux droits desquels se trouvent les établissements nationaux, et à propos desquelles ces établissements ont procédé à des reprises d'instance, sont de la compétence des tribunaux administratifs; pour tous les autres litiges introduits par les établissements eux-mêmes soit pour des périodes antérieures, soit pour les périodes postérieures à la nationalisation, la compétence du Conseil Supérieur doit être retenue. Toutefois, la compétence des tribunaux administratifs pour les premières demandes peut se heurter au principe général de notre droit : « *Lex posterior derogat priori* » ; or l'article 51 de la loi du 8 avril 1946 abroge toutes les dispositions antérieures contrevenant à son contenu. Mais on se heurte à un autre principe : « *Specialia generalibus non derogant* » (41). Lequel choisir ? Pour notre part, nous penchons pour l'incompétence du Conseil Supérieur à propos des reprises d'instances relatives à des périodes antérieures à la nationalisation (42). Toutefois, mettant un terme, que nous pensons provisoire, à ces contradictions doctrinales et jurisprudentielles, le Conseil d'Etat est intervenu dans la

l'Etranger c. Ville de Bédarieux, Gaz. Pal., 1949, 2, 129; 23 janvier 1951, *G.D.F. et E.D.F. c. Commune de Lunel*, C.J.E.G., 1951, nos 28-29, p. 385.

(37) 26 octobre 1949,*Soc. Lyonnaise des Eaux et E.D.F. c. Commune de Saint-Germain-en-Laye*, D., 1950, 508.

(38) 14 février 1951, *E.D.F., ex-Société Force et Lumière des Pyrénées, c. Ville de Bagnières-de-Bigorre*, C.J.E.G., nos 28-29, p. 386; 25 avril 1951, *Commune de Bidache c. E.D.F.*, D., 1952, 716. Note Ch. Blaevoet, *préc.*

(39) Trib. adm. Alger, 12 mars 1954, *Electricité et Gaz d'Algérie c. Gouverneur Général de l'Algérie*, Rev. Alg., 1955, 2, 120. Note L. Jacquignon; 2 juillet 1954, *E.G.A. c. Villes d'Alger, Maison-Carrée, Saint-Eugène, Guyotville, Kouba, Birmandreïs, Hussein-Dey, Blida, El-Biar* (10 décisions inédites).

(40) 7 janvier 1953, *E.G.A. c. Communes de Constantine, Bône, Philippeville* (inédits).

(40 *bis*) Trib. adm. Oran, 29 janvier 1955, *E.G.A. c. Villes d'Oran, Mostaganem, Tiaret, Relizane, Sidi-bel-Abbès*, Rev. Alg., 1956, 2, 64, note L. J.

(41) V. la note *préc.* de M. Blaevoet au D., 1950, 63 (§ II).

(42) La thèse la plus extensive de la compétence du Conseil Supérieur est celle adoptée par le Conseil d'Etat, dans son avis du 2 mai 1950, *préc.* (2°). « Considérant que le caractère obligatoire de l'arbitrage ainsi prévu ressort également tant du texte de l'article 45 qui lui soumet tous les litiges entre concédants et concessionnaires, que des explications du rapporteur ci-dessus rappelées; que l'intention du législateur de dessaisir le Conseil de Préfecture de sa compétence antérieure en vue de faire trancher désormais par le Conseil Supérieur de l'Electricité les litiges dont il s'agit ne saurait, dans ces conditions, faire de doute ».

querelle, à propos d'un problème de procédure, examiné plus loin (43). Dans la solution du cas d'espèce, la Haute juridiction, en une phrase incidente, estime : « Le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz, bien qu'il soit dépourvu de tout caractère juridictionnel, doit être obligatoirement saisi, préalablement à toute instance devant le juge du contrat, des difficultés nées de l'application des contrats de concession » ... Cette décision a été favorablement accueillie, mais avec combien de nuances, par M. WALINE, tandis qu'elle recueillait davantage de réserves auprès de M. MALLEVILLE (44). A notre avis, cette décision, qui contredit la thèse précitée du Conseil d'Etat dans son avis du 2 mai 1950, est une décision d'espèce. Elle a été appliquée mais à contre-sens, par le tribunal administratif de Constantine (45). Quelle que soit la solution préconisée, il demeure que des sommes importantes étaient l'objet d'un litige, que d'autres sommes le sont encore et à nouveau; or il est primordial pour les établissements nationaux de voir statuer par le Conseil Supérieur, désormais saisi, sur les différends relatifs à un secteur du domaine national.

b) *L'indispensable fonctionnement de l'organe arbitral*

Tous les auteurs cités jusqu'ici ont, en terminant leurs études, mis l'accent sur les aspects pratiques des problèmes posés. Il est bien certain que si, dans le passé, l'inertie dont a fait preuve le Conseil Supérieur en qualité d'organe arbitral, n'a pas entraîné de conséquences fâcheuses, il risque de n'en être plus de même dans l'avenir. Car les relations entre la gestion du domaine national et l'intervention du Conseil sont étroites et il ne faut pas se dissimuler

(43) V. *infra*, n° 517.

(44) Cons. d'Et., 27 mai 1955, *Electricité de France*. Avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement CHARDEAU, C.J.E.G., 1955, n° 74, *Doct.*, pp. 44 et s.; les commentaires de M. MALLEVILLE : *Le rôle arbitral du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz et les pouvoirs du ministre de l'Industrie et du Commerce*, *eod. loc.*, pp. 41 et s.; de M. WALINE : *Le Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz*, Rev. dr. publ., Notes de jurisprudence, 1955, n° 3, pp. 721 et s.; de M. LEMASURIER, Rev. administr., 1955, p. 620; J. de SOTO, *La notion de juridiction (à propos du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz)*, D., 1956, *Chron.*, 45; J. L'HUILLIER, *Le caractère non juridictionnel du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz*, note au D., 1956, 308.

(45) Tr. adm. Constantine, 10 mars 1956, *E.G.A. c. Villes de Philippeville, Constantine, Bône, Stora*, Rev. Alg., 1956, 2, 69, note L. J.

l'importance du problème. Nous allons succinctement en rappeler les données.

1. L'inertie du Conseil Supérieur depuis la nationalisation

513. — Le problème de compétence s'est posé à maintes reprises depuis la nationalisation, comme en témoignent les arrêtés et décisions rappelés. La matière des charges extra-contractuelles à elle seule avait amené devant le Conseil Supérieur des demandes intéressant près de mille huit cents concessions, demandes déposées par le G.D.F. (46). On a pu parler de l'émotion suscitée par l'accumulation de mille deux cents dossiers contentieux au Secrétariat du Conseil (47). La tâche impossible qui attendait ce dernier pour ses premiers pas fut, en définitive, écartée par le vote de la loi du 29 août 1951 : l'octroi de subventions destinées à effacer un déficit impressionnant rendit sans objet l'ensemble des requêtes du G.D.F. (48). Se trouvant ainsi déchargé provisoirement de l'obligation immédiate de rendre son arbitrage, le Conseil, victime de la loi du moindre effort adoptée, malgré les apparences d'une production soutenue, par le législateur contemporain, en fut réduit, depuis lors, à une inertie regrettable. Sans doute, le « souci de fixer, sans tarder davantage, les modalités pratiques de l'arbitrage prévu à l'article 45, alinéa 2 de la loi du 2 avril 1946 » ayant disparu, et le Conseil n'ayant, aux dires de M. Grunebaum-Ballin, été saisi d'aucun conflit dans l'immédiat, avait-on devant soi le temps de prévoir les modalités du « démarrage » de l'institution.

Nous voulons bien croire que la gestion ne présentait, jusqu'en 1951, aucun « réel caractère d'urgence », selon l'expression de Mlle Deglaire, puisque le cahier des charges-type de la distribution du gaz ayant été publié le 30 octobre 1950, aucune demande de révision des cahiers des charges n'avait jusqu'alors, donné lieu à des difficultés contentieuses. Mais ces excuses avaient une valeur toute provisoire. Les impératifs de la gestion ne peuvent désormais être refoulés par une force d'inertie injustifiée.

(46) S. Deglaire, *op. cit.*, p. 369.
(47) P. Grunebaum-Ballin, *op. cit.*, p. 14.
(48) L. n°51-1050 du 29 août 1951, *préc.*, art. 26 à 33. J.O. du 31 août 1951, p. 9173.

2) Les relations entre la gestion du domaine national et l'intervention du Conseil Supérieur

514. — Les impératifs de la gestion portent en eux-mêmes un germe suffisant de dynamisme, pour exiger le fonctionnement d'une institution précisément créée pour coordonner les modalités et aplanir les difficultés du fonctionnement des établissements nationaux. Certes, le G.D.F. vit-il combler son déficit par la loi du 29 août 1951. Mais il faut noter que cette loi n'est pas applicable à l'Algérie. L'E.G.A. se trouve donc, quant à lui, demandeur en charges extracontractuelles et les dossiers, certes moins nombreux que ceux du G.D.F. en 1951, se sont accumulés. On jugera de l'importance du problème pour la trésorerie de l'établissement national, si l'on sait que des centaines de millions sont en jeu.

Par ailleurs, la parution des cahiers des charges de la distribution et du transport du gaz en France et en Algérie, celle prochaine de ceux de l'énergie électrique produite, transportée et distribuée, ne permettent plus de différer le fonctionnement de l'organisme arbitral. Pour prendre en exemple le seul cahier des charges de la distribution du gaz déjà commenté, plusieurs dispositions prévoient l'intervention du Conseil. L'article 5 du décret, tout d'abord, prévoit qu'en cas d'échec des tentatives de conciliation amiable entre le concessionnaire et le concédant, « si la dernière tentative de conciliation n'a pas abouti dans un délai de trois mois, la partie la plus diligente peut saisir le Conseil Supérieur de l'électricité et du gaz aux fins d'arbitrage, conformément aux articles 37 et 45 de la loi du 8 avril 1946 ». En cas de renouvellement ou de non-renouvellement de la concession, les articles 28 et 29 du cahier-type prévoient, à leur tour, l'intervention du Conseil dans le cadre de l'article 37 de la loi. Enfin, le contentieux est réglé par l'article 37 du cahier-type et prévoit automatiquement la compétence du Conseil Supérieur, après échec des pourparlers amiables. Or, tôt ou tard, le Conseil va se trouver saisi de ce genre de litiges. Il doit pouvoir statuer et arbitrer, et justifier ainsi son existence. Mais pour remplir sa tâche, encore faut-il que soit organisée la procédure. Ce dernier problème conditionne désormais, en pratique, la mise en route de l'organisme.

SECTION II

La procédure devant le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz

La procédure devant le Conseil intéresse le régime des biens des établissements nationaux, dans la mesure où, lorsqu'elle aura été définie avec précision, le Conseil pourra prendre parti sur les litiges mettant en jeu les éléments du domaine. Il s'agit donc d'un intérêt indirect. La procédure se résume en un règlement intérieur et en un code de procédure proprement dit.

§ 1. — LE REGLEMENT INTERIEUR

515. — Le règlement intérieur a été adopté par l'Assemblée Plénière du Conseil le 9 décembre 1948 et approuvé par le Ministre de l'Industrie et du Commerce le 10 février 1949 (1). Il contient trois titres : Titre 1 : Ordre du Jour - Répartition des affaires (articles 1 à 7); Titre 2 : Conditions de fonctionnement (articles 8 à 11); Titre 3 : Secrétariat - Dépôt des Rapports (articles 12 à 15). Le Conseil est saisi par le ministre de la Production Industrielle, dit l'article 1; il répond par « un avis motivé », ou, dans le cas des arbitrages de l'article 45, par « une décision motivée ». L'article 2 précise que le président procède, avec le secrétaire général, à la répartition des affaires entre l'Assemblée plénière et la Section permanente, dont il arrête les ordres du jour respectifs. Aucune affaire ne peut être discutée si elle n'a été inscrite préalablement à l'ordre du jour. L'article 3 règle les délibérations en séance plénière. Le Conseil délibère : « 1° sur les décisions qu'il est appelé à prendre en vertu du second alinéa de l'article 45 ...; 2° sur les avis qu'il peut être appelé à donner concernant des projets ou des propositions de lois ».

(1) Règlement intérieur du 10 février 1949 (inédit). Ce règlement a été sommairement commenté par Mlle Deglaire, *op. cit.*, p. 320 et p. 25, *in fine*.

L'article 4 prévoit la délégation « donnée à la Section Permanente du Conseil Supérieur pour fournir, au nom de ce Conseil, les avis qui peuvent lui être demandés, à l'exception des avis concernant les projets ou propositions de lois ». Selon l'article 51, « les affaires qui doivent être portées devant l'Assemblée plénière sont soumises par le président, pour instruction préalable, à la Section Permanente, et présentées ensuite, au nom de celles-ci, à l'assemblée plénière, par un rapporteur ». L'article 6 prévoit le renvoi de droit à l'Assemblée plénière dans certains cas, et l'article 7 la demande de seconde délibération du ministre.

Les conditions de fonctionnement du titre 2 règlent les délégations, en cas d'empêchement des membres du Conseil, le nombre de voix (art. 8 et 9), la validité des délibérations (art. 10), les conditions des votes (art. 11). Au titre 3, sont prévus l'existence des secrétaires et rapporteurs (art. 12), la rédaction des rapports et leur transmission (art. 13), les procès-verbaux (art. 15), les dérogations aux règles précédentes en cas d'urgence (art. 16). Ce règlement intérieur entre dans le cadre d'une organisation plus complète de la procédure.

§ 2. — LA PROCEDURE PROPREMENT DITE

La procédure proprement dite existe à l'état embryonnaire. Elle a fait l'objet de dispositions réglementaires. L'essentiel reste à l'état de projet.

A. — La réglementation existante

516. — La réglementation existante est prévue par les trois alinéas de l'article 10 du décret du 17 mai 1946, inséré au titre 3 : Fonctionnement (2). Comme l'a écrit M. Grunebaum-Ballin, ce n'est même pas « un Code de procédure de très petit format » (3). Cet article 10 dispose : « Les dossiers relatifs aux conflits que le Conseil Supérieur est appelé à arbitrer en vertu de l'article 45 de la loi du 8 avril 1946 lui sont transmis par le ministre de la production industrielle. Les

(2) D. n° 46-1100 du 17 mai 1946, *préc.*
(3) P. Grunebaum-Ballin, *op. cit.*, p. 13.

intéressés sont invités un mois avant la séance du Conseil Supérieur à présenter leurs observations oralement ou par écrit. Les décisions prises par le Conseil Supérieur sont portées à la connaissance des intéressés par les soins du ministre de la production industrielle ». On le voit, cette règlementation est sommaire. Ce n'est pas son seul défaut. Elle est également critiquable. Cette critique a été présentée par Mlle Deglaire : « S'il est normal que les affaires qui sont soumises au Conseil Supérieur, agissant comme organisme consultatif, lui soient transmises par le ministre, il ne devrait pas en être ainsi des affaires contentieuses. Admettre cette transmission par le ministre, c'est admettre que le ministre peut ne pas transmettre. Quels recours auraient dans ce cas les parties » ?

517. — Le cas s'est, en réalité, produit. A l'occasion d'un différend entre l'E.D.F., concessionnaire, et l'Etat, pris en qualité d'autorité concédante, l'établissement national avait effectué au ministère le dépôt du dossier contentieux, destiné à être transmis au secrétariat du Conseil. Le ministre avait opposé une décision de refus à cette demande de transmission (4). L'E.D.F. s'étant pourvu devant le Conseil d'Etat contre cette décision qui lui faisait grief, l'attitude du ministre a été censurée (5). Il était, en effet, singulier de voir le ministre à la fois juge et partie, dans les affaires où est impliqué l'Etat, autorité concédante. Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration ne saurait renouer avec l'antique conception du ministre-juge des relations illégitimes, que le Conseil d'Etat devait rejeter, par le rétablissement d'une interprétation plus saine des dispositions légales et réglementaires relatives à l'intervention du Conseil Supérieur dans la gestion des intérêts économiques collectifs.

B. — La règlementation projetée

La règlementation projetée de la procédure devant le Conseil Supérieur a fait l'objet d'un premier projet en 1948, dû à M. Malleville. Ecarté, aucun autre projet n'est, pendant longtemps, venu le relayer. Depuis peu cependant, un

(4) P. Grunebaum-Ballin, *op. cit.*, p. 14, *in fine*.
(5) Cons. d'Et., 27 mai 1955, *Electricité de France, préc.*, C.J.E.G., 1955, n° 74, J., p. 178.

nouveau texte a été mis à l'étude; il doit être adopté prochainement.

a) *Le projet de M. Malleville en 1948*

518. — Le Comité Juridique de l'E.D.F. - G.D.F. avait, en 1948, approuvé un projet de M. Malleville (6). Il comprenait quatre articles. Le Conseil Supérieur eut été divisé en sections et sous-sections, « habilitées à rendre des décisions au nom du Conseil ». Le Président devait répartir les affaires entre les sous-sections. Les présidents de sections et sous-sections désignaient un rapporteur chargé d'instruire l'affaire et de préparer la décision selon des modalités déterminées; aucune suite favorable ne fut donnée à ce projet.

b) *Le projet actuel*

519. — Nous savons que le ministère de l'Industrie et du Commerce a mis en chantier un nouveau projet règlementant le contentieux devant le Conseil Supérieur. Nous en ignorons totalement la teneur. Selon les renseignements en notre possession, le ministère s'estimait en mesure d'en accélérer la mise au point et de le faire adopter et publier le plus rapidement possible.

On constate, au rappel de ces données, que l'institution nouvelle créée en 1946 n'a pas été à même de jouer le rôle arbitral reconnu par la loi, pendant de nombreuses années. Devant les impératifs de la gestion, une politique différente se dégage. Il faut, pour en apprécier la valeur, attendre la mise en marche définitive du rouage institutionnel, qui caractérise le statut éminemment original conféré par la loi et dans les limites duquel se poursuit la gestion des intérêts économiques collectifs.

(6) P. Grunebaum-Ballin, *op. cit.*, p. 13, *in fine*, et 14.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

520. — Au terme des développements de cette troisième et dernière partie de notre étude, le régime des biens apparaît, autant que faire se peut, définitivement tracé. L'importance des moyens d'action matériels et financiers pour la gestion assurée par les établissements nationaux nous semble désormais acquise. Ce sont eux, en effet, qui justifient l'actuelle « administration des choses » par ces entreprises, créées dans l'intérêt de la collectivité. Trois conclusions se dégagent de cette étude du statut et de la fonction réels de ces dernières : le régime des biens a une incidence sur la nature de l'établissement; le régime des biens a une influence sur l'institution ancienne de la concession; le régime des biens entraîne des rapports constants avec l'institution nouvelle du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz.

1. — L'INCIDENCE DU REGIME DES BIENS SUR LA NATURE DE L'ETABLISSEMENT

521. — Puisque leur régime objectif fait des biens appartenant aux établissements nationaux des éléments différents de ceux des domaines public ou privé classiques de l'Etat et des collectivités locales, il semble évident d'admettre des conséquences, sur la qualité du propriétaire, en rapport avec ces données fondamentales. En effet, l'inaliénabilité s'entendant d'une obligation du maintien de la valeur globale du patrimoine; la notion législative de l'utilité essentielle n'excluant pas l'appropriation par les établissements aux lieu et place de la Nation, il faut reconnaître l'influence de ces facteurs du régime des biens. C'est pourquoi, logiquement, les biens se présentant comme le substrat de la gestion, la nature des établissements nationaux doit se ressentir des qualités objectives des biens.

522. — La logique, nous le savons, n'est peut-être pas à sa place définitive dans le régime des entreprises nationales,

d'une nature hybride, aux frontières du droit public et du droit privé et participant, de par leurs origines mêmes, davantage du premier que du second. Le statut théorique de l'établissement public à caractère industriel et commercial a tendance à se distendre, sous l'impulsion des impératifs de la gestion, devant la fonction réelle de l'entreprise. S'il est des degrés dans la commercialité de ces dernières, si quelques-unes d'entre elles tendent à une commercialité pleine et entière, il ne faut cependant pas se leurrer sur leur degré d'efficacité. Des nuances existent que l'on ne pourra jamais atténuer. La conséquence en est dans l'impossibilité d'assimiler les entreprises nationales aux entreprises commerciales de droit privé. Une telle réduction peut s'opérer par un raisonnement logique. Tant que la logique n'aura pas droit de cité au sein des entreprises nationales, il sera vain d'espérer que le régime des biens ait, sur la nature des établissements, les conséquences logiques auxquelles nos recherches ont abouti. Si cette première incidence apparaît, en définitive, devoir produire ses effets dans l'avenir, il demeure que le régime des biens entraîne, dès maintenant, des effets sur l'institution de la concession.

2. — L'INFLUENCE DU REGIME DES BIENS SUR LA CONCESSION

523. — Procédé de gestion du service public, la concession était déjà au service des entreprises capitalistes, écartées, par la nationalisation, d'une semblable activité. Elle se retrouve, sous la même appellation, parmi les techniques juridiques utilisées dans la gestion, par les entreprises nationales, des intérêts économiques de la collectivité. Il faut mettre au compte des impondérables de toute révolution, quelle qu'elle soit, la survivance de ce cadre juridique. Dans l'incalculable enchevêtrement des techniques dû à l'imbrication du droit public et du droit privé, il faut passer par pertes et profits, au bilan des nationalisations, l'éclatement et la renaissance de la concession. Car si cette institution semble ne plus devoir présenter de ressemblance avec le procédé classique de la gestion du service public, en revanche, il n'en faut pas douter, elle prend un nouveau départ et a toutes les chances de faire une carrière honorable sous le signe des nationalisations.

524. — Il ne faut toutefois pas se dissimuler que le vocable « concession », recouvrant désormais une réalité nouvelle sans rapports avec l'ancienne, n'est plus adapté au rôle de l'institution. Puissance évocatrice des mots, survivance des techniques dépassées, rendent peut-être compte du maintien de l'appellation. Cette dernière ne se justifie plus toutefois. Il faut espérer que, du grouillement de techniques encore inorganisées, surgira dans un proche avenir un mécanisme suffisamment original et dynamique, apte à la relève d'une technique dépassée. Cette genèse devrait être hâtée par le rôle fondamental que peut être amené à jouer le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz, coordinateur de la gestion des biens dans le cadre de la concession.

3. — LE REGIME DES BIENS ET LE CONSEIL SUPERIEUR DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

525. — Par le rappel effectué des relations du Conseil Supérieur avec les établissements nationaux en ce qui concerne les biens et les deniers, nous avons montré qu'un nouvel organe consultatif et arbitral venait coiffer l'édifice construit par le législateur et compléter un statut puissamment original. Le Conseil ne jouera pas son rôle le plus important dans l'exercice de ses fonctions de consultant. Il interviendra, en revanche, de manière décisive en sa qualité d'organe arbitral. Car il aura à créer, de toutes pièces, un monument indispensable à l'harmonie de l'ensemble de la construction issue de la nationalisation. Quel sera-t-il ? C'est là la plus grande inconnue du problème, car le Conseil est demeuré, depuis 1946, dans un état léthargique. Il tient, en tous cas, en partie dans ses propres mains le sort de l'opération réalisée en 1946, son succès ou son insuccès, sa consolidation ou son abâtardissement.

526. — Quel que soit, d'ailleurs, le rôle du Conseil, il apparaissait en 1946, dans l'esprit du législateur, comme une pièce supplémentaire de notre organisation judiciaire, ou, pour employer une expression de M. Mathiot, une donnée de notre « géographie juridictionnelle » (1). Quelle

(1) A. Mathiot, Note ss. Trib. Confl., 17 juin 1948, *Manufacture de Velours et Peluches et Soc. Velvetia c. l'Etat;* 17 mars 1949 (2 arrêtés), *Soc. Hôtel*

que soit la nature de ses décisions ou celle des voies de recours contre celles-ci, il demeure soumis, en l'état actuel, au Conseil d'Etat. Nous nous demandons s'il n'est pas opportun de dépasser cet état de droit et de rappeler, une fois encore, une réflexion de M. Jacques Donnedieu de Vabres : « Il convient ici de poser la question de savoir si la compétence de la juridiction administrative en matière économique n'est pas une solution provisoire destinée à combler une lacune de l'édifice judiciaire, en attendant la création d'un juge des litiges économiques, parallèle à celle du juge des conflits sociaux. La compétence du Conseil d'Etat n'est en cette matière, semble-t-il, qu'un intérim » (2). Dans une période future, plus classique que la nôtre, sans doute est-ce à une telle solution que l'on aboutira. Déjà, en matière de droit social, branche du droit bien souvent aux frontières du droit privé et du droit public, des projets se font jour d'un « cadre juridique original », de l'institution d'un « corps de magistrats du travail » (3). Le droit régissant les établissements nationaux, déjà suffisamment original, peut être un facteur efficient de la création, en parallèle d'un juge des conflits sociaux, d'un « juge des litiges économiques ». Tout cela est vue d'avenir. C'est en fonction des données présentes et des promesses futures des nationalisations qu'il convient de présenter la conclusion générale de notre étude, tant il est vrai que « les nationalisations sont un chef-d'œuvre difficile » (4).

du Vieux-Beffroi (avec les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Delvolvé) et *Soc. Immobilière Rivoli-Sébastopol.* S., 1950, 3, 1, (p. 2).

(2) J. Donnedieu de Vabres, *note préc.* au D.C., 1944, 54.

(3) Déclaration de M. Paul Bacon, ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, *Le Monde économique et financier* du 12 avril 1953.

(4) F. Perroux, *Le capitalisme,* collection *Que Sais-je ?* Extraits de la revue *Jeune Patron,* n° de mars 1953, p. 27.

CONCLUSION GÉNÉRALE

527. — L'étude du régime des biens qui, en conformité des termes du Préambule de la Constitution, sont devenus la propriété de la collectivité, nous a permis de brosser un tableau du droit nouveau, qui régit les entreprises nationales. Ce droit nouveau repose sur des biens et le régime de ces mêmes biens permet de le définir. Ces propositions, formulées dans l'introduction de cet ouvrage, se trouvent désormais confirmées (1). D'autre part, l'ensemble de nos développements a fait apercevoir, à maintes reprises exprimées et constamment sous-entendues, l'existence de notions fonctionnelles. C'est qu'en effet, ce droit nouveau : celui des nationalisations, correspond à une fonction nouvelle : celle de la gestion des intérêts économiques collectifs. Nous détachant désormais de l'analyse du régime des biens, il convient d'opérer une synthèse de ces données fondamentales. Pour mieux individualiser ce nouveau droit, rappelons l'importance du rôle de la fonction.

1) FONCTION ET CONCEPT

528. — Sans que soient encore appréciés le fondement et l'autonomie du droit des nationalisations, il convient de rappeler que tout droit nouveau, imposé par l'Etat pour des fins d'intérêt général, ressortit au droit public (2). Quel que soit le sort actuel et futur de celui des établissements nationaux, il a, dès l'origine, pris naissance dans le cadre de notre droit administratif. Qu'il soit considéré sous l'angle d'un procédé de décentralisation technique, ou sous celui d'un procédé de gestion des services publics, cela n'est pas douteux. Or le droit administratif connaît, à côté de notions conceptuelles, des notions fonctionnelles. Quelque facilité qu'il y ait à

(1) V. *supra*, Introduction, n° 1.
(2) V. *supra*, Introduction, n° 4.

reproduire l'expression de la pensée d'autrui, nous cédons, sans scrupule, à la tentation de citer longuement celle de M. VEDEL (3). Toute notre étude s'inscrit dans le sens de cette doctrine, adoptée dès nos premiers développements : « Le droit administratif, plus peut être que toute autre discipline juridique, comporte à côté de notions proprement conceptuelles, des notions fonctionnelles. Les premières peuvent recevoir une définition complète selon les critères logiques habituels et leur contenu est abstraitement déterminé une fois pour toutes. Sans doute, ne sont-elles pas immuables, mais les enrichissements ou les retranchements qu'elles peuvent subir sont imputables à l'évolution des données auxquelles on les applique, et non à leur nature même. Sans doute aussi, leur mise en œuvre comporte-t-elle l'inévitable marge d'incertitudes et d'hésitations qu'implique le passage du monde des règles de droit à celui des solutions concrètes. Mais elles ont une réelle unité conceptuelle. Encore que ce ne soit pas souhaitable, on pourrait dire ce qu'elles sont indépendamment de ce à quoi elles servent »... (cas de la notion de fonctionnaire au sens du statut de la fonction publique, de commune, de département, de décision exécutoire, d'expropriation, etc.).

« Les notions fonctionnelles, au contraire, sont différemment construites. Elles procèdent directement d'une fonction qui leur confère seule une véritable unité ... On peut certes souligner les inconvénients des notions « foctionnelles » et, notamment le fait qu'elles ne sont, pour ainsi dire, jamais achevées, que leur contenu ne peut être épuisé par une définition. Il ne faut cependant pas exagérer ces inconvénients. D'abord, la jurisprudence est amenée peu à peu à dresser un catalogue des principaux cas où elles trouvent application, et ainsi la stabilité et la prévisibilité, si importantes dans la vie juridique pratique, se trouvent assurées aussi bien qu'il est possible. En outre, les notions fonctionnelles sont appelées en général à disparaître en se résorbant, au moins en partie, dans une synthèse supérieure de nature conceptuelle »...

(3) A une notion conceptuelle de la séparation des autorités administratives et judiciaires, défendue par M. MATHIOT dans sa note précitée au S., 1950, 3, 1, M. VEDEL a opposé une notion fonctionnelle et, à cette occasion, a systématisé les deux notions. V. : G. VEDEL, *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative*, *op. cit.*, J.C.P., 1950, I, 851 (§ n° 4 et 28).

« *Mais cette disparition des notions fonctionnelles par résorption dans une théorie conceptuelle à la fois plus large, plus précise et plus complexe, ne se produit pas à volonté. Elle suppose une maturation des problèmes qui, elle-même, ne dépend pas de facteurs exclusivement juridiques. Il ne servirait à rien de vouloir la hâter* ».

« C'est que l'utilisation de notions fonctionnelles est inséparable de tout système de droit, encore que toutes les branches du droit n'y fassent pas un appel également large. Le droit civil, avec la notion de faute, celle d'abus des droits, celle de nécessité, celle de cause, recourt à des catégories fonctionnelles. Encore est-il très souvent préservé de ce recours par son ancienneté, par la précision de ses règles largement codifiées, et, pour tout dire, par sa perfection au sens technique du mot. Le droit administratif, beaucoup plus jeune, beaucoup plus mouvant par la force des choses et la volonté du législateur, moins achevé, y fait un plus large appel. Comment s'en étonner ?

Si l'on veut y réfléchir, on s'apercevra que le juge administratif est obligé à la fois de créer très abondamment des règles de droit et, en même temps, conformément à notre système officiel de sources, de feindre en quelque sorte de ne rien tirer que de la loi et du réglement. Il ne peut donc pas s'abstenir d'une politique jurisprudentielle, car comment créer des règles de droit sans statuer *de lege ferenda ?* Mais il ne peut davantage exposer clairement son point de vue sur ce sujet, ni découvrir les inévitables évolutions de ce point de vue, puisqu'il est censé n'avoir comme guide que la *lex lata.* Par conséquent, en certains domaines qui vérifient particulièrement ces constatations, il devra recourir à *des notions très souples dont la véritable unité sera empruntée à une inspiration de caractère politique au sens noble du mot, c'est-à-dire à la fonction qui leur est assignée* ».

529. — Nous pensons que le droit des nationalisations permet de vérifier la justesse et la profondeur de ces réflexions. La plupart des notions dont nous nous sommes servis, pour ne pas dire la totalité, sont de nature fonctionnelle. Ainsi en va-t-il du domaine national, du domaine privé de l'établissement national, de l'établissement public de caractère industriel et commercial, type 1946; malgré plusieurs années écoulées depuis la naissance des institutions, le degré de matu-

ration n'est pas atteint, il est prématuré de désirer utiliser des notions conceptuelles encore insaisissables. Cette caractéristique essentielle du droit nouveau constitue sa principale difficulté. Le terrain sur lequel s'élèvent les constructions est inconsistant, mouvant; les assises de l'édifice sont, en conséquence, délicates à assurer. Ce droit n'en existe pas moins. Les établissements nationaux ne sont pas une chimère : ils interviennent, avec tous leurs moyens d'action, dans la vie des affaires et le commerce juridique. Une seconde difficulté apparaît alors : le droit nouveau présente un complexe de droit public et de droit privé, dont il est difficile de démêler l'enchevêtrement (4).

2) LE DROIT DES NATIONALISATIONS

530. — Le droit des nationalisations n'est pas seulement une expression commode, destinée à offrir un raccourci de l'ensemble du complexe. Il est une réalité. Les maîtres du droit public français, spécialistes des nationalisations, en reconnaissent l'existence (5). Les praticiens eux-mêmes ont, depuis longtemps, utilisé la formule (6), et de récentes recherches ont permis d'en apercevoir le bien-fondé. M. Rivero a mis en évidence la crise de frontière entre droit public et droit privé, reflétée par les difficultés de l'insertion des nouveaux organismes dans les cadres traditionnels. Phénomène général, cette imbrication traduit, au plan juridique, le déclin du libéralisme et, au plan économique, la confusion des activités publiques et privées (7). « On peut donc penser, écrit l'auteur, que la véritable méthode, pour étudier le statut des entreprises publiques, consiste, non pas à partir de l'une ou de l'autre des disciplines en cause pour rechercher quelle part leur fait le statut, quelles détériorations il inflige à leurs concepts traditionnels, mais à considérer ce statut en fonction des besoins propres auxquels il doit satisfaire, afin de

(4) Cf. G. Vedel, *Note préc.*, J.C.P., 1952, II, 7312, *in fine* : « Le droit des nationalisations est assez naturellement compliqué pour qu'on évite les surcharges inutiles ».

(5) J. Rivero, *L'évolution du droit des entreprises nationalisées* (1946-1955), 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 9 juin 1955.

(6) A. Mater, *Réflexions d'un juriste sur une nationalisation*, *op. cit.*, p. 592 (*in fine*, p. 619).

(7) J. Rivero, *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif*, *op. cit.*, n° 31, pp. 164 et 165.

lui donner la cohérence et l'unité auxquelles il ne parviendrait pas si les juristes n'y voyaient qu'une sorte de champ de bataille sur lequel une ligne de petits drapeaux plantés par leurs soins marqueraient les gains et les pertes réciproques des deux droits public et privé » (8).

531. — Dans la recherche du visage véritable du droit des nationalisations, il faut savoir se garder à la fois d'un certain « snobisme juridique », traducteur d'une précipitation opposée à la lente évolution du droit, et d'un certain « intégrisme juridique », reflet d'une hostilité déclarée aux lois de cette même évolution (9). Dans la mesure où ce droit prend sa source dans des notions fonctionnelles, son autonomie et son originalité sont certaines. Le domaine national se définit avant tout en fonction de la notion légale de l'utilité essentielle de ses éléments pour la gestion assurée par les établissements nationaux. L'autonomie des établissements est le reflet de l'autonomie du droit des nationalisations : « ces entreprises que l'Etat pensait devoir lui être dociles se sont mises à vivre, face à lui, d'une vie autonome; il est même arrivé que, prenant conscience de leurs intérêts propres, elles se soient dressées contre lui » ... Or, « toute entreprise, par nature, est un centre d'intérêts distincts, et ceux qui en ont la responsabilité ne peuvent pas, s'ils sont dignes de leurs fonctions, ne pas se sentir les gardiens de ces intérêts face à l'Etat, voire même contre l'Etat » (10). La réaction de l'Etat, puissance publique, s'est matérialisée dans une pluie de contrôles. Quelle que puisse être leur utilité, ces contrôles ont « progressivement enserré l'action des établissements nationaux dans un inextricable lacis de formalités, d'approbations, d'autorisations, rigoureusement contraires à l'esprit d'une gestion commerciale et industrielle ».

532. — Mais cette autonomie du droit des nationalisations a ses limites, qui sont d'ailleurs celles mêmes de l'autonomie du droit administratif (11). Le droit des nationalisations s'intègre au droit public économique. Son originalité ne saurait

(8) J. Rivero, *op. cit.*, n° 7, p. 150.
(9) J. Rivero, *op. cit.*, n° 3, p. 148.
(10) J. Rivero, *Réflexions sur l'expérience des nationalisations*, *in* la revue mensuelle *Preuves*, n° de décembre 1953, pp. 31 et s. (V. p. 34).
(11) R. Léonard, *Fondement et limite de l'autonomie du droit administratif*, Gaz. Pal., 1943, 1, *Doct.*, p. 31.

lui permettre de s'écarter des impératifs de l'économie globale de la Nation. Ce n'est pas que nous entendions par là une dépendance étroite entre les établissements nationaux et l'Etat. Toute notre étude s'oppose à une telle interprétation Nous pensons, contrairement à M. Boulouis, que les établissements nationaux ne sont pas « des rouages de l'Etat duquel ils ne doivent pas se distinguer ». S'ils doivent « constituer la structure d'une administration nouvelle », ce n'est pas, à notre sens, dans un système de démocratie politique telle que nous la connaissons, mais dans un système de démocratie économique qu'ils préfigurent et dont M. Boulouis a su, le premier, montrer l'intérêt (12). Sans doute, ne méconnaissons-nous pas que les nationalisations ne peuvent avoir aucune influence contraire au principe fondamental de notre droit « que c'est le ministre responsable qui définit les politiques et l'administration qui les exécute » (13). Mais les entreprises nationales ne sont pas des administrations publiques et, quoique reliées aux ministères économiques, leur autonomie s'oppose au pouvoir hiérarchique *stricto sensu* du ministre. Cette liaison avec l'Etat, représentant de l'intérêt général, ne limite cette autonomie que sur le plan de l'économie globale; c'est dire que les établissements doivent orienter la gestion des intérêts économiques collectifs compte tenu de la politique générale du gouvernement, en matière d'énergie par exemple (14).

533. — « La personnalité juridique des entreprises nationalisées ne nous paraît pas, en effet, entièrement opposable à l'Etat » a écrit M. Maspetiol (15). L'auteur ajoute : « la personnalité juridique accordée, même dans les formes les plus étendues, à une entreprise du secteur nationalisé, que ce soit sur le terrain du droit public ou sur celui du droit privé, n'a pas des effets illimités dans les rapports de cette entreprise avec l'Etat... notamment elle ne saurait lui permettre de se soustraire aux prescriptions de l'économie glo-

(12) M. Merle et J. Boulouis, *Nationalisation et démocraties, op. cit.*, D., 1950, *Chron.*, p. 117.
(13) J. Boulouis, *Note préc.* au S., 1951, 3, 61 (V. p. 63).
(14) Tel que cela résulte d'ailleurs de dispositions règlementaires précédemment rappelées, relatives à la gestion des ouvrages de production dans le cadre des comités mixtes: Houillères - E.D.F.; S.N.C.F. - E.D.F., etc. Cette gestion doit être assurée « compte tenu de la politique générale du Gouvernement en matière d'énnergie ».
(15) R. Maspetiol, *Les techniques juridiques de l'économie globale*, in *Archives de philosophie du droit, op. cit.*, pp. 123 et s. (V. pp. 131 et 132).

bale établies dans l'intérêt général de la Nation. A tout le moins, existe-t-il une certaine unité du secteur nationalisé constituant un « domaine national » non sans analogie avec le domaine public, unité à laquelle ne portent pas atteinte les diverses individualisations, techniques et juridiques, que rend nécessaire le bon fonctionnement de ces entreprises dans leurs relations avec le personnel, les fournisseurs, les clients ou les usagers ». L'auteur, rappelant la jurisprudence (apparemment contraire à cette doctrine) de l'arrêt du Conseil d'Etat, pièce essentielle de notre construction du régime des biens (16), estime que, s'agissant d'un litige entre deux entreprises nationales, la S.N.C.F. et l'E.D.F., les propositions qu'il formule ne s'opposent pas à l'exercice du pouvoir hiérarchique du ministre sur les établissements nationaux. Si, dans sa référence à la doctrine précitée de M. Boulouis, M. Maspetiol est partisan d'un pouvoir hiérarchique rigide, tel celui exercé envers une pure administration, nous ne le suivrons pas. Nous pensons, en effet, avec M. Maspetiol lui-même, que bien des nuances doivent ici être introduites. Ces nuances, nous pensons trouver leur fondement dans les propres impératifs de la gestion des intérêts économiques collectifs assurés par les établissements nationaux. Dès lors que les modalités des prescriptions de l'économie globale s'opposeront à celles des impératifs de la gestion des entreprises nationales, l'autolimitation de l'indépendance des entreprises vis-à-vis de l'Etat, puissance publique, ne trouvera plus à s'exercer. Centre d'intérêts distinct du centre d'intérêts représenté par l'Etat, l'entreprise nationale possède des droits acquis, reconnus d'ailleurs par le Conseil d'Etat. Ces droits ne sauraient être utilisés dans le sens contraire du courant de l'économie globale de la Nation. Mais la notion d'économie globale ne saurait être dotée d'une puissance autocratique telle, que la gestion des intérêts économiques collectifs vienne à en être atteinte sans discernement. Bien des nuances, on le voit, sont ici indispensables.

534. — Car l'existence des entreprises nationales remet en cause les procédés classiques de la tutelle et de la décentralisation. L'étude de la fonction de contrôle de l'Etat s'impose, sur des bases nouvelles, au droit administratif. En effet, « les

(16) V. *supra*, 1re partie, nos 59 et 186.

procédés de la tutelle, adaptés aux exigences de la vie administrative, ne sont pas transposables à l'entreprise économique » (17). Dès lors, il faut repenser les principes fondamentaux de notre droit administratif. Le droit des nationalisations ne peut s'épanouir qu'à ce prix. Mais, pour atteindre ce résultat, il devra vaincre des résistances nombreuses. Malgré les dénégations de M. COLLIARD (18), nous pensons, en effet, avec M. DRAGO, que « les juristes sont conservateurs par essence, ils utilisent des formules qu'ils ont dégagées au prix d'un grand effort de synthèse et de systématisation et dont ils retirent une légitime fierté. Ils se résignent difficilement sans accommodation préalable, à reconnaître de nouveaux principes que commande l'évolution de l'Etat et du droit » (19).

535. — La notion de nationalisation a désormais subi l'épreuve des faits. Quels que soient ses rapports avec la notion d'étatisation, elle nous apparaît posséder un degré suffisant d'autonomie dans l'ordre des valeurs juridiques. Il appartient aux entreprises de secouer le joug des entraves d'origine étatique (20). A cette condition, elles pourront présenter, dans l'avenir, un bilan bénéficiaire (21). Le droit qui

(17) J. RIVERO, *op. cit.*, n° 40, p. 170.
(18) C. A. COLLIARD, *Droit de l'électricité, op. cit.*, p. 133.
(19) R. DRAGO, *Note préc.*, S., 1949, 2, 89, *in fine*.
Comp. : P. M. DELESALLE, *Le statut du personnel des entreprises nationalisées, op. cit.* (V. toute la conclusion, pp. 199 à 227). P. 224 : « Les institutions évoluent plus rapidement que les cadres juridiques appelés à les traduire; et seules existent de vieilles définitions pour parler de choses neuves ».
(20) V. la discussion, relative à l'étatisation d'entreprises publiques, entre MM. J. FURAUD, A. GAZIER, R. MAYER, J. M. LOUVEL et J. CATOIRE, au J.O. D.P., A.N., séance du 11 mars 1954, pp. 808 et s.
Adde : Au Conseil de la République : J.O., D.P., C.R. Séance du 8 juillet 1954, p. 1242.
(21) Plusieurs synthèses doivent être citées à ce propos. La première est celle de M. Marcel VENTENAT : *L'expérience des nationalisations - Premier bilan*, Editions politiques, économiques et sociales, Librairie de Médicis, Paris, 1947. La seconde est le cahier n° 81 de septembre-octobre 1953 d'Economie et Humanisme : *Secteur public industriel et direction de l'économie*, ouvrage collectif. La troisième est l'ensemble des rapports présentés au III[e] Colloque des Facultés de droit à Grenoble du 9 au 11 juin 1955 : *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France*. Sur ce dernier point, V. : J. RIVERO, *Le fonctionnement des entreprises nationalisées. (Réflexions sur le III[e] Colloque des Facultés de droit)*, Dr. Soc., 1955, n° 9, pp. 533 et s.; L. JACQUIGNON, *Un récent bilan du droit des nationalisations; En marge du 3[e] Colloque des Facultés de droit sur « le fonctionnement des entreprises nationalisées en France »*, Ann. Jurid., Polit., Econ. et Soc. de la Faculté de droit d'Alger, 1955, n° 2, pp. 209 et s.
Adde : B. CHENOT, *Les entreprises nationalisées*, P.U.F., Que sais-je ?, 1956.

les régit a, quant à lui, démontré sa vitalité. Mais nous pensons, avec M. Boulouis, « qu'il faudrait aller au-delà et, si on le désire vraiment, donner toute son originalité au droit des nationalisations. C'est là affaire du législateur. Mais si telle n'est pas son intention, qu'il consacre nettement que cette originalité n'a eu qu'un temps » (22).

536. — En réalité, nous doutons que le législateur puisse opérer de la sorte. Le courant n'est pas réversible. Le droit poursuit son évolution et une transformation s'accomplit. Or, « le processus normal de transformation du droit n'est ... point la mutation brusque, c'est l'évolution dans la continuité; il y a, à cela, de profondes raisons, liées à la notion même de droit, à la fonction du droit dans une société, à la difficulté, aussi, qu'il y a pour les hommes formés dans un ordre juridique donné, à en concevoir un autre qui s'en sépare totalement. Il eut donc été surprenant que les nationalisations eussent apporté, dans notre ordre juridique, une subversion qu'elles n'ont point introduite dans des domaines plus sensibles, pourtant, au choc de l'événement.

Seulement, qu'on ne s'y trompe pas ! pour être, par nature, lente, pour faire sa place à la continuité, l'évolution juridique peut être tout aussi radicale que les transformations plus spectaculaires qu'on rencontre ailleurs; et c'est cette certitude qui interdit de conclure. Les établissements nationalisés ont introduit, dans le droit public classique, un ferment de désagrégation et de renouvellement, tout à la fois ... jusqu'où ce ferment poussera-t-il son action ? » (23).

(22) J. Boulouis, *op. cit.*, fasc. 157, n° 129.
(23) J. Rivero, *op. cit.*, n° 41, *in fine*, p. 171.

BIBLIOGRAPHIE

1. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

APPLETON J. — *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927.
DECLAREUIL J. — *Histoire générale du droit français*, 1925.
DUEZ P. & DEBEYRE G. — *Traité de droit administratif*, 1952.
ESMEIN A. — *Eléments de droit constitutionnel français*, 7e édit.
HAURIOU M. — *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*. Edit. de 1930.
HAURIOU M. — *Précis de droit administratif*, 11e édit.
JEZE G. — *Les principes généraux du droit administratif. Théorie générale des contrats de l'administration*, 3e édit., 1936.
JEZE G. — *Eléments de droit public et administratif*, 1910.
LAFFERRIÈRE J. — *Manuel de droit constitutionnel*, 2e édit., 1947.
LAUBADÈRE A. de. — *Manuel de droit administratif*, 3e édit.
MICHOUD L. & TROTABAS L. — *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, 2e édit., 1924.
RIPERT G. — *Traité élémentaire de droit commercial*, 2e édit., 1951.
RIPERT G. & BOULANGER J. — *Traité élémentaire de droit civil de Marcel Planiol* (t. 1, 1948; t. 2, 1949).
ROLLAND L. — *Précis de droit administratif*, 10e édit., 1953.
SAVATIER R. — *Du droit civil au droit public à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile*, 2e édit., 1950.
VEDEL G. — *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, 1949.
WALINE M. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 6e édit., 1950.
COLLECTIF. — *La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique.* Archives de philosophie du droit, 1952.
— *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France.* Ensemble des rapports (sections économique et juridique) présentés au 3e Colloque des Facultés de droit, Grenoble, 9, 10 et 11 juin 1955.

2. — MONOGRAPHIES — THESES

BOUGAULT P. — *Cahier des charges pour les distributions d'énergie*, 1922.
CHENOT B. — *Les entreprises nationalisées*, P.U.F., 1956.
CORBIN Ch. — *Financement, autofinancement et administration des grandes entreprises.* Préface de M. H. HORNBOSTEL, 1954.
DRAGO R. — *Les crises de la notion d'établissement public.* Préface de M. M. WALINE, 1950.
DUVERGER M. — *L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics.* Thèse, Bordeaux, 1943.
FERRIÈRE G. — *Le droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique.* Thèse, Bordeaux, 1943.

GRIMAUD H. & GIVORD F. — *La loi sur les loyers*, 1948.
JACQUEMARD L. — *La théorie de l'imprévision et la gestion des services publics concédés*, 1928.
JANSSE L. — *Les traits principaux du régime des biens du domaine public*. Préface de M. A. MESTRE, 1938.
JEANNENEY J.M. & COLLIARD C.A. — *Economie et droit de l'électricité*, 1950.
LAROQUE P. — *Les usagers des services publics industriels*, 1933.
LAROQUE P. & MASPETIOL R. — *La tutelle administrative*, 1930.
LAVAU G.E. — *Le service public de l'information*. Thèse, Paris, 1948 (Dact.).
MALISSEN M. — *L'autofinancement des sociétés en France et aux Etats-Unis*, 1953.
MAROGER G. — *L'affectation à l'usage public des biens des patrimoines administratifs*. Préface de M.R. CAPITANT, 1942.
MARTIN R., MAUS R. & LAFARGE P. — *Manuel des baux commerciaux*, 3e édit., 1951.
MURON P. — *L'organisation des achats sur les marchés étrangers durant la guerre*. Préface de M.G. PIROU, 1945.
PELLOUX R. — *Le problème du domaine public*. Thèse, Grenoble, 1932.
PEQUIGNOT G. — *Théorie générale du contrat administratif*, 1945.
PERROUX F. — *Le capitalisme*.
REMAURY A. — *Houille blanche. Notions de droit et décisions de jurisprudence*. Préface de M.A. HAURIOU, 1929.
REMAURY A. & TROLLEY DE PRÉVAUX P. — *Electricité. Notions de droit et décisions de jurisprudence*. Préface de M.Ch. CEZAR-BRU, 1927.
TESTE P. — *Les services publics de distribution d'eau, de gaz et d'électricité*. Préface de M. A. MESTRE, 1940.

3. — OUVRAGES CONSACRÉS AUX NATIONALISATIONS. THÈSES

BEATRIX A. — *L'industrie électrique en France avant et après la nationalisation*. Thèse, Paris, 1948.
BLAEVOET Ch. — *Les services publics industriels ou commerciaux et les responsabilités qui en découlent*. Préface de M. A. MESTRE, 1946.
BOULOUIS J. — *Le régime des entreprises nationalisées*. Fasc. 155 à 159 du J. Cl. Adm.
DELESALLE P.M. — *Le statut du personnel des entreprises nationalisées*, 1953.
JACOMET R. & BUTTGENBACH A. — *Le statut des entreprises publiques*, 1947.
JULLIOT DE LA MORANDIÈRE L. & BYE M. (Sous la direction de ...). — *Les nationalisation en France*, t. I de : *Les nationalisations en France et à l'étranger*, 1948.
RIVERO J. — *Le régime des nationalisations*, 1948.
VIDAL DE LAUSUN B. — *La nationalisation des entreprises*. Thèse, Paris, 1948.
VENTENAT M. — *L'expérience des nationalisations*. Premier bilan, 1947.
Collectif. — *Secteur public industriel et direction de l'économie*, Economie et Humanisme, 1953, n° 81.

4. — NOTES, ARTICLES, CONCLUSIONS, EXTRAITS DE REVUES JURIDIQUES SPÉCIALISÉES

a) *Notes, articles, etc., signés.*

ACID. — Conclusions aux C.D.J., 1951, nos 22-85.

ALIBERT. — Notes au S., 1930, 3, 1; S., 1934, 3, 25; S., 1935, 3, 121; S., 1938, 3, 57.
APERTET. — *L'équipement électrique des territoires et des départements d'Outre-Mer de l'Union française*, C. J. E. .G, 1956, n° 77, *Informations*, 1.
APPLETON. — Note au D. P., 1904, 1, 369.
AUBY. — *La nationalisation du gaz et de l'électricité*. In: *Les nationalisations en France*, p. 120.
AUBY. — *La notion de concession et les rapports des collectivités locales et des établissements publics de l'électricité et du gaz, dans la loi du 8 avril 1946*. C. D. J., 1949, n°s 7-8-2.
BELIN. — Note du D. P., 1934, 3, 14.
BERTRAND. — *De l'ordre économique à l'ordre collectif*. In: *Etudes Ripert*, t. I, p. 160.
BLAEVOET. — Etude *in* Rev. des Conc., 1927, 35.
BLAEVOET. — Notes au D. P., 1928, 3, 57; D. P., 1929, 3, 45; D. P., 1936, 3, 56; D. P., 1937, 1, 17; D. C., 1942, 73; D. 1946, 390.
BLAEVOET. — Chron. au D. 1947, 73.
BLAEVOET. — Commentaire de la loi du 8 avril 1946. D., 1947. Lég. 97.
BLAEVOET. — Note au D., 1948, 18.
BLAEVOET. — Chron. au D., 1948, 21.
BLAEVOET. — *Etablissements publics à caractère industriel et commercial ou régies d'Etat ?* D. S., 1949, n° 8, 283.
BLAEVOET. — Chron. au D., 1949, 179.
BLAEVOET. — Note au D., 1949, 236; J. C. P., 1950, II, 5560.
BLAEVOET. — *Personnes privées et personnes publiques, Objectivité du droit public français*. J. C. P., 1950, I, 889.
BLAEVOET. — Notes au D., 1950, 59; D., 1950, 512; D. 1950, 665.
BLAEVOET. — *Le statut d'Electricité de France et de Gaz de France. Son influence sur leur contentieux*. C. D. J., 1951, n° 23, 102.
BLAEVOET. — Notes au D., 1952, 141; D., 1952, 716; aux J. C. P., 1954, II, 8361.
BLUM. — Conclusions au D. P., 1913, 3, 25.
BOSVIEUX. — *Les sociétés d'économie mixte d'électricité dont l'activité s'exerce dans les départements et territoires de la France d'Outre-Mer*. C. J. E. G., 1952, n°s 37, 310.
BOULOUIS. — Note au S., 1951, 3, 61.
CAHEN-SALVADOR. — *La régie nationale des usines Renault*. D. S., 1945, n°s 6, 208.
CAPITANT. — Note au D., 1933, 3, 49.
CARRON. — Notes *in* Act. Jurid. Tr., 1955-56; C. J. E. G., 1955, 114; C. J. E. G., 1955, 186.
CAVARROC. — Conclusions à la Gaz. Pal., 1928, 1, 719.
CAZES. — Notes au J. C. P., 1950, II, 7381 et 7382.
CELIER. — *Nos juristes sont-ils trop vieux ?* D. S., 1948, n° 4, 121.
CHARDEAU. — Conclusions, C. J. E. G., 1955, n° 74, *Doct.*, 44.
CHARLIER. — *La notion juridique de service public industriel ou commercial*. J. C. P., 1955, I, 1210; *Le régime complexe des services publics industriels ou commerciaux*. J. C. P., 1955, I, 1220.
CHAUDOUARD. — *Electricité de France et la législation sur la propriété commerciale*. C. D. J., 1949, n° 5, 2.
C. (B.). — Note au D. S., 1950, n° 2-52.
CHENOT. — Conclusions au D. C., 1944, 158. *Direction et contrôle des entreprises nationalisées*, 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 10 juin 1955.
CORNEILLE. — Conclusions au S., 1916, 3, 49 et S., 1921, 3, 49.
DAVID. — Conclusions au Rec., 1873, 61.
DAYRAS. — Conclusions au S., 1939, 3, 49.
DELANNEY. — Note au D. P., 1910, 1, 273.

Delvolve. — Conclusions à la Gaz. Pal., 1952, 1, 261.
Derrida. — Note au D., 1952, 737.
Desazars de Montgailhard. — *Les caractères de l'entreprise publique.* D. S., 1949, n° 1-8.
Donnedieu de Vabres Jacques. — Note au D. C., 1944, 54.
Donnedieu de Vabres (Jean). — Conclusions aux C. J. E. G., 1953, n° 46-28.
Doublet. — Commentaire au D., 1937, 4, 23.
Drago. — Notes au S., 1949, 2, 89; S., 1952, 1, 125.
Dufau. — *Les différends internationaux entre entrepreneurs de travaux publics, concessionnaires de services publics et gouvernements étrangers,* Act. Jur. Tr. 1953, nos 8-9, 328.
Dupoirier & Liotard-Vogt. — *La Caisse Nationale de l'Energie,* Rev. Franc. En., 1949, n° 2-42.
Dupond. — Note au S., 1950, 2, 57.
Durand. — *Le règlement par voie de transaction et d'arbitrage des différends de droit privé intéressant les établissements publics de caractère industriel et commercial.* D. S., 1949, n° 9, 325.
Eisenmann. — *Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIXe siècle au XXe siècle).* Rev. dr. publ., 1952, n° 4, 903.
Esmein M. — Article *in* « Revue des Fermages », 1948, 10.
Esmein P. — *La jurisprudence et la loi.* Rev. trim. Dr. Civ., 1952, n° 1-17.
Font-Reaulx (de). — Note au S., 1951, 3, 1.
Frejaville. — Note au J. C. P., 1947, II, 3946.
Gardies. — *La fixation des redevances pour occupation du domaine public.* Act. Jurid. Tr., 1953, n° 10, 392; n° 11, 363.
Granger. — *Les mines nationalisées devant le droit minier.* D. S., 1953, n° 7, 381; n° 8, 458.
Granier. — Conclusions au J. C. P., 1956, II, 9233.
Grunebaum-Ballin. — *L'extension de la compétence des Conseils de Préfecture et les attributions arbitrales du Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz.* C. J. E. G., 1952, n° 53, 2.
Gueullette. — *La nationalisation des houillères,* in *Les nationalisations en France,* p. 91.
Guionin. — Conclusions au S., 1951, 3, 1; *in* Rev. Jurid. Polit. Un. Franç., 1955, 378.
Hauriou. — Notes au S., 1900, 3, 49; S., 1908, 3, 65; S., 1916, 3, 49; S., 1921, 3, 49; S., 1925, 3, 17; S., 1928, 3, 113.
Helbronner. — Conclusions au Rec., 1911, 104.
Hemard. — Note au J. C. P., 1949, II, 4706.
Houin. — *La gestion des entreprises publiques et les méthodes de droit commercial;* in *La distinction du droit privé et du droit public et l'entreprise publique,* « Archives de Philosophie du droit », p. 104.
Houin. — *La gestion commerciale des entreprises nationalisées,* 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 11 juin 1955.
Hua. — Conclusions au S., 1927, 3, 65.
Isaure. — *Le cahier des charges-type de distribution de gaz,* Rev. Franc. En., 1951, n° 19, 207; n° 20, 246.
Jacquignon. — *L'Electricité et Gaz d'Algérie, établissement national,* Rev. Alg., 1955, 1, 25.
Jacquignon. — *Un récent bilan du droit des nationalisations,* Ann. Jur., Pol., Econ. et Soc., Fac. droit, Alger, 1955, n° 2, 209.
Jacquignon. — Notes *in* Rev. Alg., 1954, 2, 238; 1955, 2, 120.
Jansse. — *La Voirie.* Fasc. 410 du J. Cl. Adm.
Jansse. — *Statut du domaine public et du domaine privé.* Fasc. 405 du J. Cl. Adm.
Jèze. — *Appréciation par les gouvernants et leurs agents de l'opportunité d'agir,* Rev. dr. publ., 1943, n° 1, 1.

JOSSE. — Conclusions au S., 1928, 3, 113.
LAGRANGE. — Conclusions au D. P., 1940, 3, 5.
LARTISIEN. — *Les modifications apportées à la nationalisation de l'électricité et du gaz par la loi du 2 août 1949*, Rev. Franç. En., 1949, n° 4, 111.
LATOURNERIE. — Conclusions au D. P., 1936, 3, 20 et au D. P., 1939, 3, 65.
LAUBADÈRE (de). — *Domanialité publique, propriété administrative et affectation*, Rev. dr. publ., 1950, n° 1, 5.
LAUBADÈRE (de). — *La réforme du régime de dévolution des biens de presse*, D., 1955, Chr., p. 23.
LAURENS & SEIGNOLLE. — Note au J. C. P., 1950, II, 5715.
LAVAU. — Notes au J. C. P., 1949, II, 4729 et J. C. P., 1950, II, 5245*bis*.
LAVAU. — *Le transfert du passif des entreprises de presse dont les biens ont été transférés à l'Etat*, J. C. P., 1950, I, 873.
LAVAU. — Note au D., 1955, 77.
LELOIR. — Note au D. P., 1908, 1, 465.
LEMASURIER. — Note, Rev. administ., 1955, 620.
LENOAN. — Note au D., 1949, 277.
LEONARD. — *Fondement et limite de l'autonomie du droit administratif*, Gaz. Pal., 1943, 1, Doct. 31.
LETOURNEUR. — Conclusions au Rec., p. 346.
LEVANTAL. — *Le recours contre les décisions des commisisons instituées par les articles 10 et 15 de la loi du 8 avril 1946 et l'arbitrage institué par l'article 18 de ladite loi*, C. J. E. G., 1951, 438.
L'HUILLIER. — Note au S., 1935, 3, 105.
L'HUILLIER. — Commentaire de la loi du 8 avril 1946. S., 1946. *Lois annotées*, 337.
L'HUILLIER. — Note au S., 1946, 3, 93.
L'HUILLIER. — Chronique au D., 1949, 129; D., 1955, 119.
L'HUILLIER. — Note au D., 1952, 642; D., 1955, 297; D., 1956, 308.
LIET-VEAUX. — *Les établissements spécialisés. Etablissements publics administratifs et établissements professionnels*. Fasc. 135 du J. Cl. Adm.
LOISEAU. — *L'indemnisation des entreprises électriques et gazières nationalisées*, 1950.
LUCHAIRE. — *Le statut des entreprises publiques*, D. S., 1947, n° 7, 253; n° 8, 303.
MAILLET. — *Aspects historiques des nationalisations françaises*, 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 9 juin 1955.
MALLEVILLE. — *Les modifications apportées à la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*, C. D. J., 1949, n° 1, 2.
MALLEVILLE. — *La représentation de l'Etat auprès du service national Electricité de France*, C. J. E. G., 1952, n° 40, 418.
MALLEVILLE. — *Les problèmes de l'électricité et du gaz devant le Parlement en 1952*, C. J. E. G., 1953, n° 44. Doct. 1.
MALLEVILLE. — *L'autorité de l'Etat sur les services nationaux Electricité de France et Gaz de France*, C. J. E. G., 1953, n° 52. Doct. 109; n° 53. Doct. 119, n° 54. Doct. 131.
MALLEVILLE. — *Le rôle arbitral du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz et les pouvoirs du ministre de l'Industrie et du Commerce*, C. J. E. G., 1955, n° 74. Doct. 41.
MARGUERITIE. — Conclusions au Rec., 1884, 803.
MARLE. — *A propos de quelques décisions de jurisprudence relatives à l'insaisissabilité des biens d'un établissement national à caractère industriel et commercial*, C. D. J., 1950, n° 20, 55.
MASPETIOL. — *Les techniques juridiques de l'économie globale*, « Archives de philosophie du droit », *op. cit.*, 123.
MATHIOT. — Notes au S., 1947, 3, 73; S., 1950, 3, 1; S., 1951, 3, 1.

MATER. — *Réflexions d'un juriste sur une nationalisation*, R. J. E. G., 1948, n° 15, 592.
MATTER. — Conclusions au D. P., 1924, 3, 41.
MAZEAUD H. — Chron. au D., 1946, 17.
MAZEAUD L. & VEDEL. — *Electricité de France et Gaz de France ont-ils la capacité de compromettre ?*, C. D. J., 1950, n° 14, 224.
MAZEAUD L. & VEDEL. — *La cession des droits d'une association syndicale concessionnaire d'un canal d'irrigatoin*, C. J. E. G., 1951, n° 6, 264.
MERLE. — Note au S., 1950, 3, 93.
MERLE & BOULOUIS. — Chron. au D., 1950, 117.
MESTRE. — Notes au S., 1912, 1, 521; S., 1923, 1, 49; S., 1924, 1, 289; S., 1929, 3, 73; S., 1941, 1, 169; S., 1943, 3, 29; S., 1949, 2, 181; S., 1950, 3, 61.
MICANEL. — Note au D., 1945, 166.
MICHEL. — Conclusions au D. P., 1934, 3, 14.
MORANGE. — Note au D., 1945, 164.
MORANGE. — Chron. au D., 1947, 45.
NGUYEN QUOC DINH. — Note au D., 1946, 271.
ODENT. — Conclusions *in* R. J. E. G., 1947, n° 6, 320.
PARODI. — Conclusions, Rev. Conc., 1935, 261.
PEPY. — Notes au D. P., 1926, 3, 65; D. P., 1939, 3, 25; D. P., 1939, 3, 65.
PERSONNAZ. — *La nature juridique des Comités d'organisation*, D. S., 1941, 145.
PERSONNAZ. — *La nationalisation des houillères françaises*, D. S., 1947, n° 3, 81; n° 4, 121.
PERSONNAZ. — *La mise en application de la nationalisation des houillères. Les biens remis aux actionnaires des anciennes sociétés minières*, D. S., 1952, n° 3, 149.
PEYTEL. — *Les établissements publics et les usages commerciaux*, Gaz. Pal., 1948, 2. Doct. 62.
PILON. — Rapport au D. P., 1937, 1, 17.
PLANADEVAL. — *Régime de la presse et de la radiodiffusion*. Fasc. 270 du J. Cl. Adm.
PLANTEY. — Note au S., 1954, 3, 21.
PLANTEY. — *L'application de la déchéance quadriennale aux dettes des établissements publics*, J. C. P., 1954, I, 1185.
PONSET. — Note au J. C. P., 1952, II, 6860.
POUSSIÈRE. — *Expropriation pour cause d'utilité publique. Incidents de la procédure normale, modalités, procédures spéciales*. Fasc. 402 du J. Cl. Adm.
RAVANEL. — *Expropriation pour cause d'utilité publique*. Fasc. 400 du J. Cl. Adm.
REGRAY. — Consultation *in* Rev. Conc., 1903, 197.
REMAURY. — Note *in* Rev. Conc., 1935, 119.
RENAUDIN. — Conclusions au D. C., 1941, 72.
RIVERO. — Chron. au D., 1947, 69; D., 1948, 181.
RIVERO. — *Le nouveau statut de la Compagnie Air-France*, D. S., 1949, n° 6, 204.
RIVERO. — Note au J. C. P., 1949, II, 4921.
RIVERO. — *La dénonciation par les établisesments nationalisés des contrats conclus par les anciens exploitants*, D. S., 1950, n° 2, 45.
RIVERO. — *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif*, « Archives de philosophie du droit », *op. cit.*, 147.
RIVERO. — *Existe-t-il un critère du droit administratif ?*, Rev. dr. pub., 1953, n° 2, 279.
RIVERO. — *L'évolution du droit des entreprises nationalisées (1946-1955)*, 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 9 juin 1955.

RIVERO. — *Le fonctionnement des entreprises nationalisées (Réflexions sur le 3e Colloque des Facultés de droit)*, D. S., 1955, n° 9, 553.
ROBERT. — *Les demandes d'indemnités en charges extracontractuelles présentées par Gaz de France*, Rev. Franc. En., 1950, n° 5, 143.
ROBLOT. — *La nationalisation du gaz et de l'électricité*, D. S., 1946, nos 5, 179.
ROBLOT. — *La politique des nationalisations et le droit international privé*, D. S., 1949, n° 2, 43.
ROMIEU. — Conclusions au D. P., 1906, 3, 77.
ROUSSELIER. — Rapport aux C. D. J., 1950, n° 15, 330.
RYZIGER. — *L'indemnisation des actionnaires de bonne foi des entreprises de presse condamnées et le sort des actionnaires des entreprises graciées*, Gaz. Pal., 1955, 1, Doct. 44.
SAUVY. — *La situation économique*, D. S., 1949, n° 1, 19.
SAVATIER. — Chron. au D., 1946, 25; D. 1951, 29.
SEIGNOL. — *La dénonciation des contrats par l'Electricité de France*, Gaz. pal., 1950, 1. Doct. 18.
SILLARD. — Note *in* Act. Jurid., Trav., 1953, n° 3, 116.
SIRAT. — Note au D., 1955, 719.
SIREY. — Commentaire au bulletin des Us. élect., 1927, 1; 1928, 45; 1932, 169.
SOTO (de). — *Imprévision et économie dirigée*, J. C. P., 1950, I, 817.
SOTO (de). — *Le cahier des charges-type des concessions de distribution de gaz. Contribution à l'étude de l'influence des nationalisations sur les contrats administratifs*, J. C. P., 1950, I, 892.
SOTO (de). — *La notion de juridiction (à propos du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz)*, D., 1956, *Chron.*, 45.
TASTE (de la). — *Saisie du matériel par un créancier d'un concessionnaire en faillite*, Rev. Conc., 1903, 13.
TEISSIER. — Conclusions au D. P., 1911, 3, 73.
TESTE. — *L'évolution de la notion d'établissement public*, C. D. J., 1950, n° 13, 180.
TESTE. — *Nature des attributions dévolues au Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz par les articles 37 et 45 de la loi du 8 avril 1946*, C. D. J., 1950, n° 15, 278.
TESTE. — *Nature des rapports juridiques unissant le concessionnaire d'un service public et la collectivité concédante*, C. J. E. G., 1951, nos 28-29, 350.
TIXIER. — Note au S., 1952, 1, 173.
TREILLARD. — *La notion juridique d'entreprise et l'expérience des nationalisations*, Rev. trim. dr. comm., 1953, 605.
TURLAN. — *Le contrôle judiciaire des nationalisations*, Gaz. Pal., 1949, 1, Doct. 4.
VEDEL. — *La technique des nationalisations*, D. S., 1946, n° 2, 49; n° 3, 93.
VEDEL. — *De l'arrêt Septfonds à l'arrêt Barinstein*, J. C. P., 1948, I, 682.
VEDEL. — *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait*, J. C. P., 1950, I, 851.
VEDEL. — Notes au J. C. P., 1950, II, 5676; J. C. P., 1952, II, 7312.
VEDEL. — *La diffamation commise envers les établissements publics créés par la loi du 8 avril 1946 doit-elle être regardée comme commise envers un « particulier » ou comme commise envers une « administration publique » ?*, C. J. E. G., 1953, n° 48. Doct. 59.
VEDEL. — Note au J. C. P., 1954, II, 7916; J. C. P., 1954, II, 8334; J. C. P., 1955, II, 8817.
VEDEL. — *Le contrôle par les Commissions parlementaires de la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte*, D. S., 1955, n° 3, 137.

VEDEL. — *Le régime des biens des entreprises nationalisées,* 3e Colloque des Fac. de droit, Grenoble, 10 juin 1955.
VEDEL. — *A propos de certaines activités commerciales d'E. D. F. et de G. D. F. Réflexions sur l'application de l'art. 46 de la loi du 8 avril 1946 et sur quelques solutions jurisprudentielles,* C. J. E. G., 1955, n° 75, 51.
WALINE. — Notes au D. P., 1934, 3, 9; D. P., 1935, 1, 49; D. P., 1936, 3, 20; D. C., 1943, 69; 1943, 100; D. P., 1943, 2, 101.
WALINE. — *Les nationalisations,* D. S., 1945, n° 3, 84.
WALINE. — Note au D., 1946, 28.
WALINE. — Article *in* « Revue administrative », 1948, nos 5, 23.
WALINE. — Note au D., 1950, 588.
WALINE. — Préface au J. Cl. Adm., 1953.
WALINE. — *Le Conseil supérieur de l'électricité et du gaz,* Rev. dr. publ., 1955, 721.
X... — *A propos du contrôle des entreprises nationalisées,* D. S., 1956, n° 2, 65.

b) *Notes, articles, etc., avec initiales.*

A. B. : Act. Jurid., Trav., 1950, 474.
A. C. : C. J. E. G., 1954, 19.
A. H. : Act. Jurid., Trav., 1950, 133 et 201.
A. L. P. : D., 1950, 1.
B. (R.) : Rev. Conc., 1937, 180.
C. (B.) : D. S., 1950, 52.
C. B. : L'Electricien, 1938, 234.
C. K. : Journal de Robe, 1951, 73.
F. R. (P. de) : S., 1949, 1, 77.
J. D. : C. J. E. G., 1954, 82.
J. F. : L'Electricien, 1938, 256.
J. G. L. : J. C. P., 1950, II, 5557; J. C. P., 1954, II, 8031.
M. P. : C. J. E. G., 1953, 31.
P. L. J. : D. C., 1942, 167.
P. M. : C. J. E. G., 1954, 12.

c) *Notes, articles, etc., non signés* (par ordre chronologique).

1902 (Rev. Conc.; notes ss. décisions) : 9, 148, 151, 360, 367, 395.
1903 (Rev. Conc.) : 77, 401.
1904 (Rev. Conc.) : 208, 284; Rec. Lebon : 775.
1905 (Rev. Conc.) : 174, 201, 252.
1906 (Rev. Conc.) : 169, 190, 193, 240, 328.
1910 (Rev. Conc.) : 5, 371, 372.
1912 (Rev. Conc.) : 164.
1913 (Rev. Conc.) : 217.
1917 (Rev. Conc.) : 51.
1918 (Rev. Conc.) : 239.
1925 (Rev. Conc.) : 279.
1932 (Rev. Conc.) : 15.
1936 (Rev. Conc.) : 32, 96, 118.
Gaz. Pal., 1940, 2, 104; 1947, 1, 87; 1947, 2, 179; 1947, 2, 216; D., 1947, 87; Act. Jurid., Trav. : 1948, 10, 169; 1950, 239, 293; C. D. J., 1950, 258; Gaz. Pal., 1951, 2, 137, 350; D. S., 1951, 505, 577; S., 1951, 3, 103; Rev. Franç. En., 1952, 248, 293; Gaz. Pal., 1952, 1, 94; D. S., 1952, 229; S., 1952, 1, 196; Act. Jurid., Trav., 1953, 105, 111, 145, 231; S., 1953, 3, 72; Act. Jurid., Trav., 1954, 38.

5. — ARTICLES EXTRAITS DE REVUES SANS CARACTÈRE JURIDIQUE

DECLAIRE. — *Le Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz,* Rev. Franc. de l'En., 1951, n° 22, 315; n° 23, 363; n° 24, 23.
JACQUEMARD. — *La nationalisation de l'électricité et du gaz en Algérie,* Rev. Franç. de l'En., n°s 4, 5, 6 et 7.
LAINE. — *Peut-on consentir du crédit à une entreprise nationale ?* Usine Nouvelle, 1953, n° 7, 73.
MARTIN. — *La réquisition des fournitures de gaz et de courant électrique,* Rev. Franç. de l'En., 1950, n° 12, 373.
MESTRE. — Commentaires *in* Le Génie Civil, 1947, n° 16, 316; 1948, n° 5, 94; n° 15, 294; n° 16, 314; 1949, n° 12, 230; n° 15, 290; n° 18, 348; n° 20, 389; n° 24, 469; 1950, n° 19, 374; 1951, n° 8, 153; n° 23, 454; 1952, n° 5, 94; n° 10, 193.
RIVERO. — *Réflexions sur l'expérience des nationalisations,* Preuves, déc. 1953, 31.
Anonyme. — *Vers des majorités cohérentes,* Le Monde Français, fév. 1950, 185.

6. — ARCHIVES PRIVÉES

a) *Consultations.*

JEZE G. — 17 novembre 1947 (délivrée à la Société Lebon).
GRUNEBAUM-BALLIN P. — 19 janvier 1948 (E. G. A.).
GRUNEBAUM-BALLIN P. — 9 février 1948 (E. G. A.).
VEDEL G. & MAZEAUD L. — 28 mai 1950 (E. D. F.).
VEDEL G. — 15 mai 1952 (E. D. F.).
VEDEL G. — 23 octobre 1952 (E. G. A.).
DURAND P. — 30 novembre 1953 (G. D. F. - E. D. F.).

b) *Avis du Comité Juridique de l'E. D. F. - G. D. F. Circulaires de l'E. D. F.*

c) *Rapports de gestion.*

Charbonnages de France : 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954.
E. D. F. : 1946, 1947, 1948, 1949 (1 vol.), 1950, 1951, 1952, 1953, 1954.
E. G. A. : 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954.
G. D. F. : 1946, 1947, 1948, 1949, 1950 (1 vol.), 1952, 1953, 1954.

7. — RECUEILS ET RÉPERTOIRES

— Annuaire de l'Institut de droit international. Vol. 1, 1950.
— Bulletin des lois.
— Code de l'Algérie annoté
— Encyclopédie Dalloz.
— Juris-Classeur administratif.
— Lois et actes du Gouvernement.
— Nouveau Répertoire de droit. Dalloz.
— Organisation générale de la nation pour le temps de guerre, 1952.
— Recueil des lois, décrets, arrêtés, circulaires et cahiers des charges relatifs à la production, au transport et à la distribution de l'énergie électrique, publié de 1938. (T. 1 : 1906-1929; à 7 : 1941-1942), à 1947 par Ch. BLAEVOET, et à partir de 1948 (t. 8 : 1943, 8 avril 1946), par Mlle S. DECLAIRE

— Recueil des lois et réglements intéressant la nationalisation et les services nationaux et de distribution de l'électricité et du gaz (1946-1950) et second Recueil, 1946-1955, publiés par M. G. Malleville.
— Répertoire pratique de législation, de doctrine de jurisprudence, Dalloz.
— Répertoire Fuzier-Herman. Répertoire général alphabétique du droit français, et supplément.

8. — DIVERS

a) *Cours de droit.*

Givord F. — *Les rapports entre bailleurs et preneurs.* Cours de doctorat. Grenoble, 1948-1949.
Lavau G. E. — *Le service public de l'information et la liberté d'opinion.* Cours de doctorat. Grenoble, 1949.
Levasseur G. — *Voies d'exécution.* Cours de 3e année de licence. Grenoble, 1948.
Mathiot A. — *Droit administratif.* Cours de 2e année de licence. Grenoble, 1946-1947.
Mathiot. A. — *La responsabilité extracontractuelle de la puissance publique.* Cours de doctorat. Grenoble, 1948-1949.
Odent R. — *Contentieux administratif.* Cours de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1949-1950 et 1951-1952.
Vedel G. — *Droit administratif.* Cours de 2e année de licence. Paris, 1951-1952.

b) *Avis du Conseil d'Etat.*

— 7 juin 1877.
— 13 décembre 1888.
— 29 avril 1947 (E. D. F.).
— 22 juillet 1947 (Régie Renault).
— 16 mars 1948 (Charbonnages de France.
— 19 octobre 1948 (S. N. E. P.).
— 18 janvier 1949 (Charbonnages de France).
— 2 mai 1950 (E. D. F.).
— 8 juillet 1952 (O. N. E. R. A.).
— 18 mai 1954 (E. D. F.).

c) *Documents divers.*

L'électricien (1938, 234 et 256).
L'inventaire de la situation économique de la France. D. S., 1948, n° 6, 214.
Jeune Patron (Mars 1953, 27).
Le Journal de l'équipement électrique (1950, n° 15).
Les Tribunaux algériens, recueil de jurisprudence, Alger.
Le Monde.
Le Monde économique et financier.
Le Journal de Robe, recueil de jurisprudence, Alger.
Rapports d'ensemble de la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises publiques.
Travaux de la Commission de Réforme du Code Civil. Années 1946-1947.
L'Usine Nouvelle.

TABLE DES AUTEURS, COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT ET AUTRES

(Les chiffres renvoient aux pages).

A. B. V. : 42.
Agid : 76, 194, 195, 199, 201, 235.
A. H. : 589.
Alibert (R.) : 32, 109, 314, 315, 322, 349, 353.
Anthonioz : 424.
Apertet (J.) : 400.
Appleton (J.) : 146, 350, 354.
Armengaud : 187, 239, 448, 498, 524, 525.
Auby (J. M.) : 51, 119, 201, 205, 209, 344, 361, 423, 555, 558, 559, 562-564, 570, 588.

Bacon (P.) : 603.
Bardoux (J.) : 416.
Béatrix (A.) : 556.
Belin (J.) : 159, 338.
Bertrand : 4.
B. (R.) : 108.
Billiat : 340.
Blanchet (A.) : 401.
Blaevoët (Ch.) : 52, 136, 137, 141, 144, 145, 148, 166, 167, 201, 228, 251-253, 261, 265, 270, 275, 281, 282, 296, 304, 319, 322, 323, 335, 347, 449, 450, 451, 453, 474, 476, 488, 495, 496, 508, 519, 520, 524, 525, 529, 534, 535, 546-548, 550, 577, 585, 586, 592.
Blum (L.) : 496.
Bosvieux (A.) : 400.
Bougault (P.) : 308, 526.
Boulanger (J.) : 11, 518.
Boulouis (J.) : 4, 9, 29, 76, 77, 166, 167, 191, 194, 195, 207, 213, 214, 218-222, 226, 227, 230, 231, 233-235, 239, 243, 254-256, 313, 315, 332, 333, 366, 369, 371, 414, 422, 431, 455, 456, 457, 460, 461, 471, 474-477, 499-502. 531, 552-554, 565, 612, 613, 615.
Buttgenbach (A.) : 13.
Bye (M.) : 35.

Cahen-Salvador (J.) : 369.
Capitant (R.) : 149, 204.
C. B. : 51, 79, 238.
Carré de Malberg : 219.
Carron (A.) : 79, 148.
Cavarroc : 354.
Cazes (D.) : 89, 111.
Catoire (J.) : 614.
Catrice : 570.
Célier (Ch.) : 10.
Cézar-Bru (Ch.) : 519.
Chardeau : 593.
Charlier (R. E.) : 449.
Chassagnade-Belmin (P.) : 12.
Chaudouard (L.) : 112.
Chenot (B.) : 331-333, 441, 464, 614.
Colliard (C. A.) : 168, 169, 251, 396, 491, 492, 614.
Corbin (Ch.) : 169, 381, 492, 497.
Corneille : 142, 144, 156.
Coudé du Foresto (Y.) : 551.
Coudray (G.) : 328.

David : 437.
David (J. P.) : 380.
Dauteuil (P.) : 483.
Dayras : 37.
Debeyre (G.) : 232, 294, 295, 327, 351, 445, 449, 527.
Declareuil (J.) : 208.
Deglaire (S.) : 577, 580, 581, 584-586, 589, 594, 596, 598.
Delaney (L.) : 145.
Delesalle (P. M.) : 403, 614.
Delseries (E.) : 97.
Delvolvé : 65, 119, 603.
Denais (J.) : 229.

Derrida (F.) : 107, 114, 115, 501.
Desazars de Montgailhard (J.) : 523.
Domat : 8.
Donnedieu de Vabres (Jacques) : 6, 245, 246, 603.
Donnedieu de Vabres (Jean) : 424.
Doublet (J.) : 37.
Drago (R.) : 166, 209, 230, 271, 298, 299, 372, 444, 456, 462, 499, 500, 521, 522, 529, 530, 555, 614.
Duez (P.) : 232, 294, 295, 327, 351, 445, 449, 527.
Dufau (J.) : 35.
Duguit (L.) : 7, 8.
Dupoirier : 50.
Dupond (O.) : 487.
Durand (P.) : 494.
Duverger (M.) : 204.

Eisenmann (Ch.) : 10, 455, 470.
Esmein (A.) : 219.
Esmein (M.) : 166, 172.
Esmein (P.) : 111, 112, 114.
Estoublon (R.) : 15.

Ferrière (G.) : 32, 256, 276.
Font-Réaulx (P. de) : 119.
Fréjaville (M.) : 351.
Froideveaux : 119.
Furaud (J.) : 614.

Gardies (J.) : 297, 298, 346.
Gazier (A.) : 614.
Givord (F.) : 113, 114.
Granger (R.) : 147, 217, 225, 247, 539.
Granier : 64.
Grimaud (H.) : 114.
Grunebaum-Ballin (P.) : 46, 54, 585, 588, 594, 597, 599.
Gueullette (S.) : 35, 247.
Guionin : 11, 67.

Hauriou (A.) : 519.
Hauriou (M.) : 7, 32, 140, 142, 156, 257, 347, 348, 446, 512, 513, 530.
Haumesser : 97.
Helbronner (A.) : 154.
Hemard (J.) : 114.
Herriot (E.) : 560.
Hornbostel (H.) : 169.
Houin (R.) : 106, 107, 114, 190, 522, 526.
Hua : 320.

Jacomet (R.) : 13.
Jacquemard (L.) : 20, 25, 546, 547, 556.
Jacquignon (L.) : 20, 283, 592, 614.
Jansse (L.) : 204, 295, 327.
Jansse (L.) : 156, 157, 254, 277, 297.
Jaubert (A.) : 551.
Jeanneney (J. M.) : 169, 489.
Jèze (G.) : 54, 139, 272, 303, 304, 308, 310, 312, 558.
J. F. : 439.

Josse (P. L.) : 142, 145.
Julliot de la Morandière (L.) : 35.

Lafarge : 106.
Laferrière (J.) : 219.
Lagrange : 347.
Laine (A. E.) : 522.
Laroque (P.) : 7, 435, 440, 441.
Lartisien (R.) : 285.
Latournerie : 135, 137, 158.
Laubadère (A. de) : 64, 135, 449, 527.
Laurens (A.) : 107, 111.
Lavau (G. E.) : 65, 148, 296, 297, 456, 488, 530, 531, 534, 565.
Lefaucheux : 484.
Leféb ure (A.) : 15.
Le Guellec : 225.
Leloir : 354.
Lemasurier : 593.
Lenoan : 334.
Léonard (R.) : 612.
Léotard (de) : 229, 234, 384.
L. P. (A.) : 434.
Letourneur : 340, 361.
Levantal (L.) : 119.
Levasseur (G.) : 528.
L'Huillier (J.) : 77, 78, 118, 168, 194, 195, 199, 201, 205, 208, 209, 216, 224, 234, 235, 299, 316, 323, 324, 326, 327, 436, 522, 554, 584, 585, 593.
Liautey : 381.
Liet-Veaux (G.) : 294.
Liotard-Vogt (J.) : 60.
Loiseau (P.) : 97.
Long : 261.
Louvel (J. M.) : 614.
Luchaire (F.) : 35, 167, 201, 202, 209, 442, 451, 534.

Maillet (J.) : 216.
Mallissen (M.) : 489.
Malleville (G.) : 188, 194, 214, 215, 223-225, 421, 460, 461, 464, 467, 485, 516-518, 593, 598, 599.
Marguerie : 258.
Marie (A.) : 215.
Marle (F.) : 529, 531, 536.
Maroger (G.) : 149-152, 157, 158, 204.
Martin (R.) : 286, 287, 289.
Maspétol (R.) : 7, 435, 612, 613.
Mater (A.) : 201, 203, 204, 209, 220, 224, 610.
Matter (P.) : 351.
Mathiot (A.) : 11, 23, 24, 441, 442, 444, 446, 453, 454, 543, 546, 602, 608.
Maus (R.) : 106.
Mazeaud (H.) : 10.
Mazeaud (L.) : 141, 445, 452, 493-495.
Mayer (R.) : 614.
Méric (A.) : 397.
Merle (M.) : 4, 9, 220, 574, 612.
Mestre (A.) : 62, 63, 104, 105, 137, 158, 204, 263, 277, 282-284, 314, 316, 320, 324, 342-344, 346-348, 353-356, 359, 450, 493, 494, 548, 557.

Micanel (E.) : 343.
Michel : 159, 160, 338.
Michoud (L.) : 11, 13, 235.
Morange (G.) : 272, 436, 437, 446.
M. P. : 453.
Mudry (A.) : 215.
Muron (P.) : 10.

Nguyen-Quoc-Dinh : 272.
Odent (R.) : 10, 71.
Ostrowsky : 119.
Oudinot : 46, 583.

Pairault : 215.
Parodi : 44.
Pellenc : 419, 485.
Pelloux : 204.
Pépy (A.) : 145, 158, 266.
Péquignot (G.) : 269.
Perroux (F.) : 603.
Personnaz (J.) : 20, 98, 102, 159.
Peytel (A.) : 451.
Pilon : 261.
Pirou (G.) : 10.
Planadeval : 65.
Plantey (A.) : 333, 361, 491.
Poher (A.) : 215.
Ponset (E.) : 173.
Portalis : 6.
Poussière (M.) : 396.

Ramadier (P.) : 166, 251, 253, 254, 288, 560, 583.
Ravanel : 257, 269.
Regray (P.) : 312.
Remaury : 263, 519, 520, 533.
Renaudin : 338.
Reynaud (P.) : 408.
Ripert (G.) : 10, 11, 211, 451, 518, 522.
Rivero (J.) : 4, 5, 10, 24, 49, 50, 57, 168, 200, 206-209, 221, 224, 225, 234, 236, 239, 366, 369-371, 429, 446, 447, 452, 453, 456, 462, 492, 527, 528, 545, 574, 575, 590, 591, 610, 611, 614, 615.
Robert-Martin : 106, 589.
Roblot (R.) : 20, 35, 534.
Rolland (L.) : 294, 298.
Romieu : 49.
Rousselier (A.) : 97.
Ryziger (P. F.) : 64.
Saint-Geours : 464.
Sauvy (A.) : 26.
Savatier (R.) : 4, 7, 8, 10.
Seignol (F.) : 63, 111.
Seignolle (J.) : 107.
Signard : 483.
Sillard (P.) : 333.
Sirey (Ch.) : 320, 326.
Soto (J. de) : 37, 561, 570-572, 574, 577, 593.
Spencer : 25.

Taste (L. de La) : 526, 533.
Teissier : 158, 336, 337.
Teste (P.) : 324, 372, 440, 542-544, 555, 585-591.
Thaller : 176, 496.
Tixier (G.) : 135, 342, 350.
Treillard (J.) : 323.
Trolley de Prévaux (P.) : 519.
Trottabas (L.) : 11, 13.
Turlan (C.) : 32.

Valentino (P.) : 215.
Ventenat (M.) : 614.
Vedel (G.) : 18, 32, 118, 131, 141, 161-163, 168, 169, 183, 208, 213, 216-219, 221, 223, 224, 230, 234, 236, 271, 298, 299, 327, 332, 350, 351, 414, 434, 439, 442, 445-448, 452, 459, 464, 470, 472, 475, 476, 481, 483, 487, 490, 491, 493-495, 502, 511, 608, 610.
Védrines (H.) : 215.
Viale : 228.
Vidal de Lausun (B.) : 13.

Waline (M.) : 16, 23, 44, 109, 112, 114, 117, 135, 138-140, 142, 144, 157, 166, 184, 230, 246, 257, 269, 272, 274, 278, 329, 342, 351, 367, 372, 373, 379, 384, 385, 439-441, 443, 444, 458, 459, 501, 531, 546, 554, 558, 560, 593.

TABLE DES DÉCISIONS

(Les chiffres renvoient aux pages).

I. — TRIBUNAL DES CONFLITS

26 mai 1894 : 263.
28 janvier 1899 : 258.
2 mars 1901 : 263.
23 mars 1907 : 143.
7 décembre 1912 : 263.
9 mars 1918 : 356.
16 juin 1923 : 351.
17 juillet 1923 : 391.
16 avril 1929 : 389.
27 novembre 1933 : 23.
5 mars 1934 : 353.
11 janvier 1937 : 353.
24 octobre 1942 : 141, 144.
12 décembre 1942 : 359.
30 octobre 1947 : 351.
17 juin 1948 : 602.
17 mars 1949 (2 arrêtés) : 602.
24 janvier 1952 : 390.
27 mars 1952 : 391.
26 mai 1954 : 446.
28 mars 1955 : 261.
6 février 1956 : 261.

II. — CONSEIL D'ETAT

16 avril 1863 : 156.
28 janvier 1864 : 263.
8 mars 1866 : 143.
15 janvier 1868 : 262.
11 juin 1868 : 263.
10 mars 1869 : 262.
10 juillet 1869 : 265.
26 janvier 1870 : 340.
16 mai 1872 : 340.
8 février 1873 : 437.
11 décembre 1874 : 340.
20 février 1880 : 143.
23 février 1883 : 526.
21 novembre 1884 : 258.
28 février 1890 : 318.
20 décembre 1895 : 264.
2 avril 1898 : 526.
9 décembre 1898 : 318.
9 décembre 1899 : 7-512.
9 février 1900 : 526.
29 décembre 1900 : 318.
13 décembre 1901 : 143.
28 décembre 1901 : 317.
22 mars 1902 : 526.
4 juin 1902 : 317-319.
28 novembre 1902 : 317.
23 janvier 1903 : 526.
28 janvier 1903 : 317.
13 février 1903 : 338.
3 avril 1903 : 264.
15 mai 1903 : 263.
20 juillet 1903 : 317.
24 juillet 1903 : 354.
22 janvier 1904 : 354.
2 décembre 1904 : 262.
20 janvier 1905 : 44.
24 mars 1905 : 389.
3 novembre 1905 : 317.
13 décembre 1905 : 317.
12 janvier 1906 : 316.
26 janvier 1906 : 318.
9 mai 1906 : 317.
25 mai 1906 : 347.
22 février 1907 : 154.
27 décembre 1907 : 330.
6 mai 1909 : 336.
7 mai 1909 : 336.
9 juin 1909 : 317.
16 juillet 1909 : 257, 332, 336.
27 juillet 1909 : 317.
12 novembre 1909 : 316-317.
8 décembre 1909 : 317.
17 janvier 1910 : 317.
16 mars 1910 : 317.

10 juin 1910 : 336.
6 août 1910 : 263.
16 décembre 1910 : 317.
23 décembre 1910 (2 arrêts) : 317.
23 janvier 1911 : 317.
27 janvier 1911 : 154.
3 février 1911 : 374-496.
17 février 1911 (2 arrêts) : 317.
27 février 1911 : 317.
7 avril 1911 : 317.
8 avril 1911 : 336.
12 mai 1911 : 331.
22 décembre 1911 : 317.
12 mars 1912 : 316.
9 juillet 1912 : 316.
25 novembre 1912 : 316.
28 février 1913 : 526.
28 avril 1913 : 317.
8 juin 1917 : 155.
14 décembre 1917 : 317.
12 janvier 1918 : 565.
1er février 1918 : 53.
8 février 1918 : 316-320.
22 mars 1918 : 439.
12 avril 1918 : 316.
17 mai 1918 : 317.
31 mai 1918 : 53.
14 février 1919 : 53.
28 mars 1919 (2 arrêts) : 321.
27 juin 1919 : 319.

26 novembre 1920 : 526.
21 janvier 1921 : 155.
18 février 1921 : 154.
10 juin 1921 : 142.
31 mars 1922 (2 arrêts) : 318.
17 janvier 1923 : 32.
28 novembre 1923 : 325.
5 janvier 1924 : 283.
16 janvier 1924 : 262.
2 mai 1924 : 143.
8 mai 1924 : 141.
16 mai 1924 : 321.
1er août 1924 : 316-317.
1er juillet 1925 : 154.
11 juin 1926 : 317.
22 juin 1926 : 142.
17 novembre 1926 : 157.
21 janvier 1927 : 144.
8 février 1927 : 320.
2 mars 1928 : 320.
28 mars 1928 : 319.
30 mars 1928 : 305.
8 juin 1928 : 325.
20 juillet 1928 : 389.
7 décembre 1928 : 32.
1er février 1929 : 325.
1er mars 1929 (2 arrêts) : 260-314-322.
19 juillet 1929 : 32.

14 février 1930 : 321.
2 juillet 1930 : 258.
21 novembre 1930 : 263.
13 février 1931 : 317.
6 mars 1931 : 321.
26 mars 1931 : 321.
19 juin 1931 : 317.
17 juillet 1931 : 321.
20 novembre 1931 : 321.
4 décembre 1931 : 157.
15 janvier 1932 : 316.
19 février 1932 : 318.
4 mars 1932 : 317.
6 mai 1932 : 326.
6 juillet 1932 : 321.
8 juillet 1932 : 324-326.
17 décembre 1932 : 496.
13 janvier 1933 : 159-338.
23 mars 1933 : 314.
21 mai 1933 : 317.
23 juin 1933 : 317.
24 janvier 1934 : 319.
9 février 1934 : 23.
21 mars 1934 : 262.
24 mars 1934 : 526.
21 décembre 1934 : 496.
12 avril 1935 : 44.
28 juin 1935 : 135.
1er juillet 1935 : 317.
5 juillet 1935 : 44-109.
8 novembre 1935 : 44.
20 décembre 1935 : 158.
16 mars 1936 : 496.
12 juin 1936 : 144.
13 novembre 1936 : 263.
16 novembre 1936 : 317.
18 décembre 1936 : 353.
16 juillet 1937 : 331.
23 juillet 1937 : 44.
5 novembre 1937 : 441.
17 novembre 1937 : 304.
10 janvier 1938 : 325.
28 mars 1938 : 317.
13 mai 1938 : 158.
17 juin 1938 : 347.
24 juin 1938 : 266.
27 juillet 1938 : 37.
10 mars 1939 : 37.

21 février 1941 : 338.
19 décembre 1941 (2 arrêts) : 317.
13 février 1942 : 262.
20 mars 1942 : 304.
10 février 1943 : 279.
10 mars 1943 : 329.
2 avril 1943 : 6.
25 juin 1943 : 343.
9 juillet 1943 : 272.
24 décembre 1943 : 262.
8 mars 1944 : 44.
5 mai 1944 : 331.
28 juillet 1944 : 272.
4 août 1944 : 343.
2 février 1945 : 585.
2 mai 1945 : 329.
27 juin 1945 : 585.
9 novembre 1945 : 272.
26 décembre 1945 : 305.
1er février 1946 : 263.
29 mars 1946 (3 arrêts) : 23-444.

3 mai 1946 : 281.
26 juillet 1946 : 280.
18 octobre 1946 : 374-390.
20 décembre 1946 : 282.
2 mai 1947 : 282.
6 juin 1947 : 71-280-284.
13 juin 1947 : 284.
11 juin 1948 : 374.
16 juin 1948 : 240.
18 juin 1948 : 72.
26 novembre 1948 : 74-289-291.
21 janvier 1949 : 361.
27 avril 1949 : 78-236.
13 mai 1949 : 70.
8 juillet 1949 : 71-282-552.
15 juillet 1949 (2 arrêts) : 548.
22 juillet 1949 : 11.
30 juillet 1949 : 585.
21 décembre 1949 : 79-236-238.
29 décembre 1949 : 11.

10 mars 1950 : 70.
21 avril 1950 : 44-71.
28 avril 1950 : 73-283.
20 octobre 1950 : 67.
24 novembre 1950 : 101.
1er décembre 1950 : 76-193-234.
8 décembre 1950 : 343.
5 janvier 1951 : 327.
25 avril 1951 : 360.
30 mai 1951 : 344-385.
13 juin 1951 : 343-390.
29 juin 1951 : 361.
13 juillet 1951 (6 arrêts) : 74-75-99-100-101-103-105-118-119.
9 novembre 1951 : 503.
21 décembre 1951 : 75.
26 décembre 1951 : 503.

12 mars 1952 : 305.
4 avril 1952 : 64-65.
9 mai 1952 (4 arrêts) : 117.
16 mai 1952 : 503.
11 juin 1952 : 503.
28 juillet 1952 : 75-76.
17 octobre 1952 : 391.
29 octobre 1952 : 389-391.
7 novembre 1952 : 140.
14 novembre 1952 : 60.
5 décembre 1952 : 333-361.
19 décembre 1952 : 140.
16 janvier 1953 : 328.
23 janvier 1953 : 446.
4 février 1953 : 70-119.
13 mars 1953 (2 arrêts) : 228-374-390-423-453.

18 avril 1953 (2 arrêts) : 283.
11 mai 1953 : 119.
22 mai 1953 : 119.
5 juin 1953 : 333.
17 juin 1953 : 361.
19 juin 1953 : 60.
3 juillet 1953 : 340-361.
25 juillet 1953 : 526.
30 octobre 1953 : 343-349.
27 novembre 1953 : 67.
2 juillet 1954 : 406.
17 décembre 1954 : 79-237.
11 février 1955 : 74.
27 mai 1955 : 593-598.
24 juin 1955 : 554.
6 janvier 1956 : 331.
13 janvier 1956 (4 arrêts) : 119.
2 mars 1956 (2 arrêts) : 119.
20 avril 1956 : 261.

III. — CONSEILS DE PREFECTURE, TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DE PREMIERE INSTANCE

14 juillet 1870, Seine : 340.
1er juin, 1923, Lille : 317.
14 février 1930, Lille : 321.
8 novembre 1930, Poitiers : 316.
11 décembre 1931, Versailles : 519.
4 mars 1932, Nancy : 326.
8 juillet 1932, Versailles : 318.
30 novembre 1935, Grenoble : 374.
5 juin 1936, Toulouse : 303.
7 décembre 1937, Lyon : 325.
1er décembre 1943, Dijon : 374-390.
20 mai 1944, Versailles : 361.
30 avril 1947, Montpellier: 591.
12 mai 1947, Lille : 591.
27 mai 1947, Montpellier : 591.
13 juin 1947, Rouen : 72-548.
18 juin 1947, Lille : 590.
9 juillet 1947, Seine : 72-590.
19 novembre 1947, Marseille, 73-590.
7 mai 1948, Lyon : 590.
21 juin 1948, Lille : 590.
30 juin 1948, Toulouse : 73-590.
28 juillet 1948, Lille : 590-591.
4 février 1949, Alger (9 arrêtés) : 591.
21 février 1949, Versailles : 590.
22 février 1949, Nantes : 590.
25 février 1949, Versailles : 590.
28 mars 1949, Montpellier : 591-592.
15 avril 1949, Marseille : 574.
5 mai 1949, Alger : 591.
12 mai 1949, Nantes : 591.
3 juin 1949, Orléans : 590.
14 juin 1949, Toulouse : 590.
17 juin 1949, Versailles : 590.
20 juillet 1949, Orléans : 590.
26 octobre 1949, Versailles : 590-591-592.
2 décembre 1949, Châlons-sur-Marne (3 arrêtés) : 590.

5 décembre 1949, Versailles : 591.
16 décembre 1949, Châlons-sur-Marne (9 arrêtés) : 590.
14 janvier 1950, Lille : 146.
23 janvier 1951, Montpellier : 592.
14 février 1951, Pau : 592.
16 mars 1951, Lille : 389.
25 avril 1951, Pau : 592.
6 mai 1952, Rennes : 328-590.
23 décembre 1952, Toulouse : 147-172-494.
7 janvier 1953, Constantine (3 décisions) : 592.
12 mars 1954, Alger : 592.
23 juin 1954, Nantes : 333.
2 juillet 1954, Alger (10 décisions) : 592.
29 janvier 1955, Oran (5 décisions) : 592.
10 mars 1956, Constantine (4 décisions) : 593.

IV. — COUR DE CASSATION

a) *Chambre Civile*

13 novembre 1848 : 532.
24 juillet 1850 : 533.
15 mai 1861 : 109.
8 mai 1865 : 332.
24 juillet 1874 : 318.
21 janvier 1878 : 532.
20 décembre 1897 : 258.
29 juillet 1902 : 317.
1er décembre 1902 : 144-263.
8 avril 1913 : 263.
18 janvier 1916 : 258.
3 juillet 1918 : 264.
30 juin 1921 : 351.
12 juillet 1922 : 264.
25 avril 1923 : 263.
14 mars 1933 : 261.
11 juillet 1933 : 351.
20 juin 1934 : 117.
19 décembre 1934 : 156.
24 février 1936 : 109.
29 avril 1938 : 156.
24 juillet 1941 : 44-110.
5 décembre 1944 : 110-520.
7 juin 1948 : 351.
10 mai 1949 : 334.
8 mars 1950 : 144.
15 mars 1950 : 390.
7 novembre 1950 : 135-342.
24 novembre 1953 : 148.
5 mai 1954 : 47.

b) *Chambre Commerciale*

18 juillet 1949 : 351.
13 juin 1950 (2 arrêts) : 65.
26 juin 1950 (4 arrêts) : 66.
9 juillet 1951 (2 arrêts) : 209-488-500-509-529.
3 mars 1952 : 413.
29 janvier 1952 (2 arrêts) : 111-171-196.
1er juillet 1952 : 362.
9 juillet 1952 : 103.
30 décembre 1952 (2 arrêts) : 111-196.
28 janvier 1953 : 107.
20 mai 1953 : 504.
30 juin 1953 : 85.
7 décembre 1953 : 423.

c) *Chambre Criminelle*

30 avril 1863 : 140.
21 mars 1908 : 154.
23 novembre 1949 : 497.
23 juin 1953 : 505.
25 juin 1953 : 504.
19 janvier 1954 : 451-505.
23 juin 1954 : 148.

d) *Chambre des Requêtes*

9 juillet 1895 : 258.
23 juillet 1900 : 354.
10 février 1908 : 354.
8 novembre 1909 : 158.
12 février 1912 : 44.
1er décembre 1920 : 320.
25 mars 1935 : 261.
22 juin 1943 : 110-520.

e) *Chambre Sociale*

29 août 1940 (2 arrêts) : 353.
6 décembre 1940 : 353.
23 octobre 1942 : 357.
18 mars 1943 : 360.
2 novembre 1946 : 360.
21 novembre 1946 : 351.
31 juillet 1947 : 240.
26 novembre 1948 : 171.
12 juillet 1950 : 240-475-495.

V. — COURS D'APPEL

29 décembre 1846, Lyon : 532.
9 février 1847, Lyon : 533.
20 août 1851, Bourges : 533.
22 mars 1867, Bourges : 533.
8 mars 1876, Douai : 532.
26 mai 1886, Caen : 532.
29 juin 1888, Limoges : 532.
13 mars 1902, Montpellier : 533.
21 février 1905, Paris : 526.
29 mars 1905, Paris : 519.
30 avril 1913, Toulouse : 318.
19 juin 1914, Orléans : 533.
26 mars 1920, Paris : 348.
15 février 1921, Chambéry : 145.
29 avril 1921, Paris : 348.
19 mars 1923, Paris : 109.
26 mai 1925, Paris : 374.
21 mars 1928, Riom : 354.
13 mai 1933, Paris : 351.
28 janvier 1935, Montpellier : 263.
26 décembre 1935, Bordeaux : 108.
4 décembre 1944, Nimes : 144.
7 mars 1945, Paris : 360.
30 janvier 1946, Paris : 103.
24 décembre 1946, Paris : 361.
10 janvier 1947, Grenoble : 81.
10 juillet 1947, Orléans : 81.
26 février 1948, Paris : 82.
13 juillet 1948, Lyon : 528.
22 décembre 1948, Paris : 166-509-528-529-530.
19 janvier 1949, Poitiers : 475.
15 février 1949, Chambéry : 111.
17 février 1949, Paris : 50.
23 juin 1949, Alger (2 arrêts) : 87.
27 juin 1949, Chambéry : 450.
27 juin 1949, Toulouse : 282.
9 novembre 1949 : Rouen : 487.
30 novembre 1949, Aix : 529-530.
30 novembre 1949, Rennes : 111-197.
23 décembre 1949, Montpellier : 397.
7 février 1950, Bourges : 374.
24 avril 1950, Pau : 111.
25 avril 1950, Paris : 362.
14 juin 1950, Paris : 362.
19 juin 1950, Aix : 529.
4 juillet 1950 : Bordeaux : 110-197.
19 juillet 1950, Angers : 342-362.
15 novembre 1950, Alger : 88.
23 décembre 1950, Bourges : 111.
19 février 1951, Douai : 111.
18 avril 1951, Alger : 85.
17 mai 1951, Paris : 116.
6 juin 1951, Alger : 47.
25 juin 1951, Chambéry : 110.
23 novembre 1951, Lyon : 423.
3 janvier 1952, Aix : 351.
30 janvier 1952, Orléans : 171.
31 janvier 1952, Aix : 173.
4 février 1952, Montpellier : 362.
11 février 1952, Nancy : 111-197.
12 février 1952, Nimes : 173.
28 février 1952, Alger : 412.
19 mars 1952, Montpellier : 451.
7 avril 1952, Montpellier : 111-197.
30 mai 1952, Alger : 452.
23 octobre 1952, Orléans : 170-292.
8 juin 1953, Basse-Terre : 157-328.
6 janvier 1954, Poitiers : 423.
1er février 1954, Toulouse : 374.
9 mars 1954, Paris : 97.
22 juin 1954, Paris : 60.
14 juin 1955, Aix-en-Provence : 118.
15 mars 1956, Riom : 64.

VI. — TRIBUNAUX CIVILS

17 juin 1846, Saint-Etienne : 533.
16 février 1867, Clamecy : 533.
10 février 1888, Limoges : 532.
11 juillet 1901, Villefranche-d'Aveyron : 533.
23 juin 1904, Seine : 533.
20 novembre 1907, Parthenay : 533.
20 mai 1920, Saint - Jean - de - Maurienne : 145.
2 novembre 1938, Alger : 353.
6 mai 1939, Seine : 358.
20 décembre 1939, Bordeaux : 109.
30 juillet 1941, Oran : 359.
26 août 1942, Saint-Affrique : 342-351.
11 décembre 1942, Seine : 360.
20 juin 1947, Seine : 80.
6 avril 1948, Oran (2 jugements) : 87.
28 mai 1948, Seine : 50.
2 juin 1948, Lens : 423.
10 juin 1948, Seine : 82.
12 juillet 1948, Seine : 509.
23 septembre 1948, Dax : 111.
21 juillet 1949, Dax : 106-107.
30 novembre 1949, Alger : 88.
30 janvier 1950, Seine (2 ord.) : 80.
7 mars 1950, Bourg : 492.
3 mai 1950, Seine : 80.
11 mai 1950, Oran : 85.
15 mai 1950, Orléansville : 47.
19 octobre 1950, Seine : 423.
17 novembre 1950, Metz : 362.
5 avril 1951, Alger : 86.
19 avril 1951, Alger : 412.
30 juin 1951, Oran : 88.
20 juillet 1951, Lyon : 110-423.
23 mars 1953, Alger : 412.
13 novembre 1953, Havre : 155-375-390.

VII. — TRIBUNAUX DE COMMERCE

24 juillet 1946, Carcassonne : 72.
12 janvier 1948, Seine : 451.
24 avril 1950, Seine : 32.
15 mars 1951, Seine : 81.
15 décembre 1952, Seine : 522.
19 janvier 1954, Seine : 97.
28 mai 1954, Nice : 118.

COMMISSION SUPERIEURE DE CASSATION.

10 février 1938 : 353.

COMMISSIONS DES LOIS DE NATIONALISATION.

Algérie (E. G. A.) : 48.
E. D. F. - G. D. F., etc. : 119 à 130.

TRIBUNAUX DE PAIX.

21 juillet 1931, Saint-Denis : 317.
11 juin 1942, Paris-8e : 360.
13 juin 1955, Castellane : 252.

TABLE DES TEXTES

(Les chiffres renvoient aux pages).

I. — CONSTITUTION DU 29 SEPTEMBRE 1946

1*bis* Projet de Constitution, 19 avril 1946, art. 36 : 3.
Préambule : 3.
Art. 35 : 32.

II. — LOIS ET DECRETS DE NATIONALISATION

Loi du 11 août 1936 : 37.
Ordonnance du 16 janvier 1945 : 48-368 ; modifiée par l'ordonnance du 18 juillet 1945 : 368.
Ordonnance du 29 mai 1945 : 48.
Ordonnance du 26 juin 1945 : 48.
Loi du 2 décembre 1945 : 48.
Loi du 8 avril 1946 : 20-39 ; modifiée par les lois des :
— 21 octobre 1946 : 20,
— 12 août 1948 : 20,
— 2 août 1949 : 39-285.
Loi du 25 avril 1946 : 48.
Loi du 3 mai 1946 : 486.
Loi du 11 mai 1946 : 64.
Décret du 17 juin 1946 : 64.
Décret du 5 juin 1947 : 20-39 ; modifié par la loi du 18 novembre 1950 : 20-60, et le décret du 30 septembre 1953 : 39.
Décret du 17 septembre 1947 : 67.

III. — DECRETS DE TRANSFERT

Décrets des 21 mai 1946 (E.D.F.) : 54.
— 16 août 1947 (E. G. A.) : 54-85-283-345,
— 27 août 1948 (E. D. F.) : 76,
— 12 janvier 1948 (E. D. F.) : 76,
— 19 mai 1948 (E. D. F.) : 81,
— 12 mai 1949 (E. G. A.) : 45.

IV. — DECRETS

22 novembre - 1er décembre 1790 : 297.
17 mai 1883 : 382.
28 décembre 1900 : 383.
5 septembre 1920 : 304.
17 janvier 1928 : 265-308.
29 mars 1929 : 265.
D. L. 26 février 1935 : 383.
D. L. 16 juillet 1935 : 345.
D. L. 16 juillet 1935 (Electricité) : 577.
D. L. 30 juillet 1935 (Algérie) : 345.
23 décembre 1936 : 269.
D. L. 17 juin 1938 : 355.
28 novembre 1938 : 279-280.
D. L. 5 juin 1940 : 281.
17 mai 1946 : 579.
28 mai 1946 : 117-180.
16 juin 1946 : 471.
22 juin 1946 : 402.
12 septembre 1946 : 180.
28 février 1947 : 285.
27 mars 1947 : 77.
13 mai 1947 : 77.

14 août 1947 : 55.
4 septembre 1947 : 101.
14 octobre 1947 : 553.
15 octobre 1947 : 55.
16 février 1948 : 77-78.
18 juin 1948 : 579.
24 août 1948 : 78.
16 septembre 1948 : 226 ; modifié par D. 9 juillet 1951 : 226 ; et D. 11 mai 1953 : 226.
18 septembre 1948 : 226-227 ; modifié par D. 9 mai 1949 : 227.
7 octobre 1948 : 402.
8 octobre 1948 : 56.
28 octobre 1948 : 55.
26 novembre 1948 : 59 ; modifié par D. 6 novembre 1953.
25 juin 1949 : 535.
13 juillet 1949 : 118-180.
4 août 1949 : 579.
28 août 1949 : 228.
21 avril 1950 : 288.
4 mai 1950 : 405.
24 mai 1950 : 553.
7 juin 1950 : 268-566.
24 juin 1950 : 291.
10 octobre 1950 : 404.
30 octobre 1950 : 56.
31 octobre 1950 : 568.
19 janvier 1951 : 579.
16 février 1951 : 405.
17 février 1951 : 405.
17 avril 1951 : 553.
28 avril 1951 : 405.
29 juin 1951 : 291.
10 juillet 1951 : 227.
30 août 1951 : 268-567.
31 octobre 1951 : 568.
31 décembre 1951 : 413.
15 janvier 1952 : 567.
4 février 1952 : 579.
20 mai 1952 : 77.
26 juin 1952 : 405.
8 juillet 1952 : 548.
13 août 1952 : 553.
11 décembre 1952 : 227.
18 février 1953 : 405.
21 avril 1953 : 399.
11 mai 1953 (53.406) : 227.
11 mai 1953 (53.408) : 227.
11 mai 1953 (53.409) : 227.
11 mai 1953 (53.415) : 185-213.
1er juin 1953 : 268-566.
30 septembre 1953 : 107.
6 novembre 1953 : 60.
26 avril 1954 : 268-568.
5 juin 1954 : 399.
26 juillet 1954 : 417.
1er septembre 1954 : 64.
5 janvier 1955 : 305.
19 janvier 1955 (2 décrets) : 399.
3 février 1955 (2 décrets) : 406.
20 mai 1955 (Mines) : 519.
18 juin 1955 : 156.
30 juin 1955 : 157.
7 juillet 1955 : 64.

V. — ARRÊTÉS

26 novembre 1946 : 99.
2 janvier 1947 : 99.
17 janvier 1948 : 119.
3 mars 1948 : 400.
27 mai 1948 : 401.
26 juillet 1948 : 417.
9 novembre 1948 : 119.
12 novembre 1948 : 227.
27 décembre 1948 : 401.
18 janvier 1949 : 227.
25 juillet 1949 : 227.
15 mai 1950 : 119.
22 mai 1950 : 401.
12 août 1950 : 567.
1er septembre 1950 : 401.
6 octobre 1950 (2 arrêtés) : 553-554.
12 octobre 1950 : 567.
12 janvier 1951 : 404.
28 février 1951 : 401.
30 avril 1951 : 308.
4 mai 1951 : 418.
3 octobre 1951 : 567.
22 novembre 1951 : 401.
16 janvier 1952 (2 arrêtés) : 567.
14 février 1952 : 567.
27 février 1952 : 568.
15 mai 1952 : 568.
10 juillet 1952 : 418.
22 janvier 1953 : 553.
14 novembre 1953 : 227.
23 novembre 1953 : 227.
27 novembre 1953 : 227.
15 janvier 1954 : 417.
20 janvier 1954 : 568.
12 mai 1954 : 464.
11 octobre 1954 : 567.

Vbis. — CIRCULAIRES

28 janvier 1952 : 567.
30 octobre 1952 : 568.
28 juin 1954 : 419.

VI. — ARRÊTÉS GUBERNATORIAUX (Algérie)

18 septembre 1940 : 374.
7 juillet 1941 : 374.
10 juillet 1947 : 402.
30 décembre 1947 : 406.
22 avril 1948 : 579.
26 janvier 1949 : 406.
22 mars 1950 : 407.
24 mars 1950 : 118.
11 août 1950 : 407.
9 juin 1951 : 579.
16 août 1951 : 407.
2 octobre 1951 : 377.
6 novembre 1951 : 407.
7 novembre 1951 : 407.
18 février 1952 : 308.
5 avril 1952 : 227-228.
17 janvier 1953 : 228.
7 février 1953 : 569.
20 mars 1953 : 228.
22 avril 1953 : 233.
30 octobre 1953 : 407.
6 décembre 1954 : 308.

VII. — DIVERS

Loi des 21 novembre - 1er décembre 1790 : 14-15.
Loi du 21 avril 1810 : 98-269 ; modifiée par la loi du 27 juillet 1880 : 269.
Loi du 16 juin 1851 : 15.
Loi du 29 juillet 1881 : 451.
— 20 août 1881 : 153.
— 4 avril 1882 : 143.
Décret du 19 mars 1886 : 154.
Loi du 1er juillet 1901 : 44.
— 15 juin 1906 : 52-252-269.
— 29 juillet 1911 : 281.
— 9 septembre 1919 : 145.
— 16 octobre 1919 : 52-269.
— 18 avril 1924 : 52.
— 27 février 1925 : 265.
— 30 juin 1926 : 114.
Décret du 29 juillet 1927 : 52.
Décret du 29 mars 1929 : 52.
Loi du 12 juillet 1933 : 345.
Décret du 30 octobre 1935 : 52-261-269-471.
Loi du 31 décembre 1936 : 550.
— 11 juillet 1938 : 279.
Décret du 1er juin 1940 : 280.
Loi du 16 août 1940 : 281.
— 9 novembre 1940 : 577.
Ordonnance du 13 avril 1943 : 331-382.
Loi du 15 juin 1943 : 270.
Ordonnance du 27 octobre 1945 : 270.
Loi du 10 mai 1946 : 281.
— 28 février 1947 : 281.
— 21 mars 1947 : 44.
— 30 juillet 1947 : 547.
— 3 septembre 1947 : 418.
— 20 septembre 1947 : 68.
— 28 février 1948 : 281.
— 8 juin 1948 : 396.
— 17 août 1948 : 214-465.
— 1er septembre 1948 : 114.
— 25 septembre 1948 : 136.
— 26 septembre 1948 : 228.
— 1er octobre 1948 : 547.
— 1er janvier 1949 : 548.
— 26 février 1949 : 281.
— 28 février 1950 : 281.
— 21 juillet 1950 : 417.
— 27 mars 1951 : 383.
— 24 mai 1951 : 413-418.
— 29 août 1951 : 548-594.
— 5 janvier 1952 : 548.
— 11 juillet 1953 : 465.
— 2 août 1954 : 64.
— 3 avril 1955 : 187-227.
Décret du 20 mai 1955 : 39.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

(Les chiffres renvoient aux numéros des paragraphes)

A

Actions (en justice) : 56, 62.
Activités :
Accessoires : 57, 337.
Annexes : 337 (V. utilité marginale).
Commerciales accessoires : 82 (V. Fonds de commerce).
... principales : 71, 81, 337.
Administration (V. Service public, Etat).
Conception de l' ... : 360, 377.
Rapports de l'établissement national avec l' ... : 309, 392.
... des choses : 3, 362, 520.
Affectation (V. Désaffectation. Domaines privés) :
Absence d' ... par l'établissement national : 280 et s.
Acte d' ... (en général) : 341.
Acte d' ... (sur domaine privé classique) : 320.
... à l'utilité publique : 115, 135, 202.
Application de l' ... au domaine mobilier : 103.
... au service : 71.
Conditions de mise en jeu du critère de l' ... : 98.
(Nécessités du service) : 99, 207.
Critère de l' ... des biens à l'usage du public ou des services publics : 94, 137.
(Jurisprudence) : 96, 97.
... et propriété privée : 116.
... et rapport entre l'utilité essentielle et l'utilité marginale : 340, 348.
... et régime des biens : 241 et s., 267 et s.
... et régime juridique spécial : 110, 340.
Immeubles soumis à une ..., mais non incorporés au domaine public : 111, 112.
Immeubles incorporés au domaine public et non soumis à une ... : 112.
Impératifs de l' ... : 341, 342.
... législative des biens de la concession : 507.
Permanence de l' ... : 202 et s., 204.
Remplacement du titulaire de l' ... : 198, 201.
... et saisissabilité : 462.
Théorie du patrimoine d' ... : 9.
Valeur du critère de l' ... : 107 et s.
(Caractère subsidiaire : 110.
Sens du critère de l' ... : 109.
Thèse volontariste : 108).
Agences : 38.
Algérie (V. Propriété commerciale. Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz) :
Chemins ruraux non reconnus en ... : 111.
Décisions des tribunaux de l' ... : 62 et s.
Effets des nationalisations totales et partielles en ... : 38.
Extension de la nationalisation à l' ... : 53.
Œuvres sociales de l'E.G.A. : 332.
Recherche de l'exception au transfert légal en ... : 30.
Régime des eaux en ... : 112.
Régime des marchés en ... : 177.
Statut de l' ... : 53.
Aliénation à titre gratuit : 348.
Appareils :
... électriques (exposition, vente, entretien) : 82.
... industriels : 251, 253.
Approvisionnements : 254.
Arbitrage : 412.
Assurances : 32.
Fonds de commerce des ... : 77.
Régime des biens des ... : 157, 301, 311.
Avances :
(Autorisation d' ...) : 388.

B

Banques : 32, 41.
B.N.C.I.A. : 312.
Fonds de commerce des ... : 77.
Régime des biens : 157, 301, 311, 312.
Barrages : 64, 86, 101, 102, 151, 245.
Baux :
... des locaux commerciaux : 80.
... sur le domaine privé (V. Domaine privé).
... sur le domaine privé de l'établissement national (V. ce mot).
... sur le domaine public (V. ce mot).
Bénéfices : 148, 174, 390.
Affectation des ... : 416.
... de l'établissement national : 417.
Réalisation de ... : 414.
... réalisés et ... distribués : 415.
Recherche de ... : 415.
Biens (V. Domaine national. Gestion. Propriété commerciale).
Contrôle de la gestion des ... : 177.
Notion de ... : 21.
Pleine disposition des ... : 176, 180, 181.
Régime des ... : 11 et s., 92 et s., 191, 520, 527.
Régime des ... et affectation : 110.
Régime des ... et propriété commerciale : 145.
Régime des ... et nature de l'établissement national : 354 et s., 395, 521, 522.
Brevets d'invention : 62, 78.
Bureaux : 38, 86, 345.

C

Cahiers des charges-types : 31.
Contenu des ... : 211, 242 et s.
... et nationalisation : 487 et s., 490, 491 (électricité : 487; gaz : 488-489).
Révision des ... : 489.
Caisses d'assurances sociales :
Régime des biens des ... : 115.
Caisse nationale de l'énergie : 43.
Caisse nationale d'équipement de l'électricité et du gaz : 43.
Voies d'exécution : 461.
Canalisations : 206, 210, 211, 245, 251, 252, 253, 260, 488.
Canaux de navigation :
(Régime domanial des ...) : 115.
Carrières : 57.
Cautionnement : 245.
Centre d'intérêts : 187, 188, 533.
Cession de bail commercial : 67.
Charbonnages de France : 16.
Charges extra-contractuelles : 479, 509, 510, 511, 512, 513, 514.
Charges obligataires : 43.
Chemins de fer (V. Biens, Affectation, Désaffectation).
Acquisition des biens des ... : 218.
Affectation et désaffectation des biens des ... : 268, 269, 274. 276, 278, 281.
... algériens : 269, 280.
Concession de ... : 197.
... et administration : 361.
... particuliers : 211.
Régime des biens des ... : 116, 151, 203.
Circonscriptions régionales : 475, 476, 478.
Cités ouvrières : 27.
Clauses de retour des biens : 243 et s., 469.
Influence des ... : 255 et s.
... et décret du 11 mai 1953 : 347.
... automatique et gratuit : 201, 212.
... facultatif : 211, 212, 250 et s.
— immeubles : 251.
— meubles : 254.
— influence : 261 et s.
(doctrine) : 261, 262, 265.
(jurisprudence) : 263, 264, 265.
... obligatoire : 244 et s.
— immeubles : 245.
— meubles : 247.
— influence : 256 et s.
(doctrine) : 257, 258, 259.
(jurisprudence) : 259, 260.
Comités d'organisation :
(Régime des biens ...) : 115.
Comités mixtes : 26, 27, 59.
Comptes d'exploitation : 42.
Comptoirs de vente : 27, 76.
Commission ad Hoc :
(Rôle des ...) : 15, 40, 83.
... des combustibles minéraux : 73, 83.
... d'indemnisation tréfoncière : 74.
... du gaz et de l'électricité : 83 et s.
Commission de contrôle des banques : 312.
Commission de réforme du Code civil (opinion sur le régime des biens) : 137.
Commissions de vérification des comptes des entreprises publiques.
Biens des établissements nationaux et domaine public : 122.
Biens des établissements nationaux et propriété de l'Etat : 162, 163.
Commissions des marchés : 177.
Commissions immobilières : 178.
Concession (V. Distribution d'énergie électrique. Etablissement national. Force hydraulique. Mines. Ouvrage public. Service public).
Cahier des charges de la ... et régime des biens : 119, 469.

Caractère mobilier du droit de ... : 78.
Concours des personnes publiques à la ... : 205 et s., 214.
Conditions de création de la ... : 211.
... et affectation au service : 207.
... et concédant : 480, 481, 482, 492, 493, 494, 517.
... et domaine national : 466 et s.
... et droit de propriété : 257 et s., 261 et s.
... et droit de reprise : 253, 493, 506, 507.
... et entreprise de travaux publics : 264.
... et Etat : 396.
... et fonds de commerce : 78.
... et hypothèque : 442 et s., 457.
... et imprévision : 471 (V. Imprévision).
... et moyens d'actions matériels : 467, 468, 523.
... et nationalisations : 375, 473, 474, 477, 478, 479, 483, 490, 495, 523, 524.
(Thèse de la succession : 480, 486).
... et voies d'exécution : 457.
Expiration de la ... : 245, 253.
Expropriation et ... : 215, 216.
Influence sur le transfert : 55.
Installations de la ... accordée avant et après la nationalisation : 206.
Nantissement de la ... : 78.
Notion de ... : 316, 464.
(Crise de la ... : 471 et s.).
Procédure de déchéance de la ... : 29, 206.
Régime des biens de la ... de service public : 116.
Réquisition et ... (V. Réquisition).
Substitution du titulaire de la ... à l'administration : 211 et s., 468.
(Théorie de l'exécution pour le compte de) : 211, 212, 468.
Titulaire de la ... : 470.
(Position face à l'administration) : 361.
Travaux de la ... : 210.
Concept : 171, 528.
Conduites montantes : 260.
Conseil supérieur de l'électricité et du gaz :
Attributions du ... : 497 et s.
Consultatives : 498.
Arbitrales : 500 et s.
Thèse du Conseil d'Etat : 501.
Thèse Deglaire : 502.
Thèse L'Huillier : 503.
Thèse Blaevoët : 504.
Thèse Teste : 505, 506, 507.
Thèse Grunebaum-Ballin : 508.
Bilan de l'activité du ... : 513, 514.
... et gestion des biens : 509, 510, 511, 512, 514, 525.
Intervention du ... : 31, 464, 485, 486.
Procédure devant le ... : 515 et s.
Procédure actuelle : 516, 517.
Procédure projetée : 518, 519.
Réglement intérieur : 515.
Rôle du ... : 496, 526.
Section algérienne du ... : 496.
Constitution (de 1946) : 1.
Construction :
Aide à la ... : 325.
Programmes de ... : 325-345.
Contrats de gestion (transfert) : 62.
Contribution foncière : 256.
Côtes rocheuses (régime domanial des ...) : 112.
Créances : 75.
Cour des comptes (intervention de la ...) : 391, 409.

D

Décentralisation : 365, 369, 373, 418, 528, 534.
Déclaration des droits de l'homme :
... du projet de constitution du 19 avril 1946 : 1.
... du 24 août 1789 : 21.
Décret du 11 mai 1953 (V. Administration des Domaines) :
Conditions de mise en œuvre du ... : 347.
Exposé des motifs du ... : 140.
Influence du ... sur les biens : 140, 164, 165, 347.
Deniers (V. S.N.E.P.) :
Contrôle de la gestion des ... : 177, 179.
... et établissement national : 431.
Nature des ... : 429, 430.
Problème des ... : 428.
... publics : 429.
(Et domaine public) : 238, 432.
Qualité des ... : 185.
Dénonciation des contrats :
(Exception de ...) : 46, 66.
Désaffectation :
Autorité apte à prononcer la ... : 136, 341, 342.
... des biens du domaine national : 181, 266 et s., 271, 341.
... par le concédant : 275.
... par l'établissement national : 278.
Rapport de l'utilité essentielle et de l'utilité publique en cas de ... : 272 et s., 297, 341, 348.
... des biens du domaine public : 135, 136, 203, 266 et s.

... par le concédant : 274.
Rapport de l'utilité essentielle et de l'utilité publique en cas de ... : 272 et s., 297.
Théorie de la ... de fait : 270 et s.
Théorie de la ... expresse : 267 et s.
Dialectique (méthode) : 2, 20, 426, 462, 463.
Diffamation : 371, 424, 425.
Distribution d'énergie électrique :
Biens des concessions de ... et hypothèques : 442.
Concessions de ... : 100.
Nature des ... : 100.
Clauses de retour dans les ... : 212, 250 et s.
Conditions techniques d'installation de la ... : 251.
... et cahiers des charges postérieurs à la nationalisation : 487.
... et expropriation : 214.
Domaines (Administration des ...) :
... en Algérie : 313.
Gestion des biens du domaine national par l' ... : 139.
Intervention de l' ... : 140, 164, 165, 347 et s.
Rôle de l' ... : 138, 386.
Rôle de ... en matière de faillite : 449, 451.
Domaine agricole : 73, 85.
Domaine national (V. Droit de propriété) :
Avis du Conseil d'Etat : 103, 146, 147.
... et concession (V. ce mot).
... et Conseil supérieur de l'électricité et du gaz (V. ce mot).
... et domaine public : 93 et s.
(opinions de MM. Boulouis, Esmein, Drago : 122.
de M. Blaevoet : 122.
de MM. Rivero, l'Huillier, Vedel, Colliard, Hornbostel, de Font-Réaulx : 123).
... et la notion d'apport : 148.
Limitation du ... : 24.
Notion de ... : 15, 192.
Volonté du législateur et ... : 131, 165.
Domaine public (V. Concession. Deniers, Etablissement national, Etablissement public).
Caractéristiques du ... : 11.
(Définition) : 202.
Conséquences des règles du ... : 98.
Consistance du ... : 205 et s.
... et expropriation : 216, 217, 218.
... et finances publiques : 238.
... et opération de transfert : 201.
... et patrimoine administratif : 114.
... et régime des biens de la concession de service public : 116.
... et service public : 95, 288.
... et travail public : 101, 103, 208, 209, 257.
... et voies d'exécution : 435.
Evolution historique de la notion de ... : 11.
Immeubles affectés et non incorporés au ... : 111, 112.
Immeubles incorporés au ... et non affectés : 112.
Inaliénabilité des biens du ... : 12, 135.
Inapplication des règles du ... aux concessions minières : 104, 105.
Introduction des biens de l'établissement national dans le ... : 121.
La volonté du législateur, premier critère du ... : 107, 108, 110, 121.
(Législation et jurisprudence) : 11, 112, 113.
Limitation du ... : 197 et s.
Nationalisation et ... : 198 et s.
Thèse de M. Blaevoet : 199.
(Critique) : 200.
Rapprochement du ... et du domaine privé : 286.
Régime des biens du ... : 241 et s. (V. Affectation).
Utilisation privative du ... : 12, 282 et s.
Baux administratifs : 295.
Baux de droit civil : 288.
Compétence ratione loci : 295.
Conventions : 283, 284, 285 et s.
Décret-loi du 17 juin 1938 : 290, 291, 292.
(Portée absolue : 294, portée relative : 293).
Expulsion de l'occupant : 296.
Domaines privés :
DE L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL : 321 et s.
Affectation, désaffectation : 275, 277.
Consistance : 322 et s.
Meubles, immeubles : 323.
Participations : 327 et s.
— à l'étranger : 327.
— France d'Outre-Mer : 328
Biens des œuvres sociales : 329 et s., 333, 341.
Limitation : 14.
Origine : 463.
Régime des biens : 343 et s., 347 et s.
(Baux) : 349 et s.
Voies d'exécution (V. ce mot).
DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC : 281.
DE L'ÉTAT :
Conventions sur le ... : 315 et s.
Concession : 316.
Baux : 316.
Eaux-et-Forêts ; Autorité militaire : 317.

Compétence : 318 et s., 320.
Définition : 13.
et biens acquis après le transfert : 199.
et deniers publics : 432.
et nationalisation : 298, 299.
Nationalisation - sanction : 300.
(Nature du mode d'acquisition) : 304.
Nationalisation - remède : 305, 306.
Modalités de gestion : 309.
(Vente) : 309.
Rapprochement du domaine privé et du domaine public : 286.
Régime des biens : 310 et s.
(Nationalisation - remède) : 311, 312, 313.
(Nationalisation - sanction) : 314.
Voies d'exécution : 435.
Du Concessionnaire : 36, 38, 246, 258.
Affectation - désaffectation : 275, 277.
Domanialité publique :
Champ d'action de la ... : 233, 273.
et ouvrages des concessions : 275.
Exception de ... en matière de régime des biens : 134, 287.
Litige sur le caractère de la ... : 287.
Dommages de guerre : 75, 88.
Droit de propriété (V. Domaine National).
Avis du Conseil d'Etat sur le ... : 147.
Droits acquis, Interprétation. (Jurisprudence du Conseil d'Etat) : 143, 172, 186, 187.
... et décret du 11 mai 1953 (V. ce mot).
Opinion de M. Malleville : 165.
Volonté du législateur : 165.
... et gestion : 146, 181.
Opinions sur le ... :
MM. Agid (Droit sugeneris) : 144.
Blaevoet-L'Huillier: 150.
Luchaire : 151, 152.
Mater : 153, 154.
Auby : 155, 156.
Rivero (Thèse du dédoublement des droits) : 157, 158.
L'Huillier 159, 160.
Vedel : 167.
Boulouis : 168.
Malleville : 174.
Reconnaissance du ... : 188, 189, 190, 191.
Droit Nouveau : 4, 7, 171, 195, 527, 529.
(Droit sui generis) : 7.
(Droit des nationalisations) : 426, 530, 535, 536.
Autonomie : 531.
Limites : 532.
Droit privé : 6, 298, 530.
Droit public : 4, 528, 530.

E

Eaux (régime des) : 112 (V. Algérie).
Echange : 311, 314, 341.
Ecoles privées (des Houillères) : 324.
Economie globale.
Intervention dans le transfert : 57.
Notion de l' ... : 532, 533.
E. D. F.
Enumération de biens de l'... : 192.
Jurisprudence en matière de biens de l'... : 124.
Loi d'organisation de l'... : 16.
Effets de commerce : 75.
E. G. A. : 16.
Enumération de biens : 192.
Nature de l'... : 425.
Eglises (régime domanial des) : 112.
Emprunt : 18, 42.
Autorisation d'... : 388, 389, 390.
Entreprise (Intérêt de l') : 174, 175.
Notion d'... : 382.
Entreprises d'Economie mixte.
d'Outre-Mer : 328, 336.
rappel : 299, 476.
Entreprises mixtes.
de production et distribution d'électricité : 30.
Position des ... face à la nationalisation : 31.
Transfert des ... : 58.
Entreprises privées d'intérêt général.
et administration : 361.
et Services publics : 375.
Régime de la propriété des biens des ... : 115.
Entreprises publiques (Statut des).
Distinction en A et B : 435.
Faillite : 449, 460.
Voies d'exécution : 460.
Etablissement national (V. Domaine public - Etat - personnalité).
Absence de prérogatives de puissance publique de l'... : 393 et s., 395.

Autonomie de l'... : 401, 403, 404, 405 et s., 532.
Caractère industriel et commercial de l'... : 240, 402, 422, 423, 424, 425, 426.
Consistance de la commercialité : 405 et s. 522.
Domaine public de l'... : 232 et s. 239.
Domanialité des biens de l'... : 126, 127, 128, 129.
... et qualité de commerçant : 81, 401, 408, 409, 410, 411.
Conséquences : 427.
(sur les deniers : 428 et s. sur les biens : 433 et s.).
... et qualité de concessionnaire : 396 et s.
... et voies d'exécution : (V. ce mot).
Expropriation au profit de l'... : (V. expropriation).
Inaliénabilité des biens : 130.
(Impératif de la gestion) : 136, 137.
Incompatibilité de l'... avec la domanialité publique : 120 et s.
(Doctrine favorable à la compatibilité) : 121, 122.
(Doctrine favorable à l'incompatibilité) : 123.
Notion d'... : 19, 367, 426, 464.
Personnalité de l'... (V. ce mot): 172, 401.
Qualité de propriétaire : 141 et s., 161 et s., 176 et s.
Rapports avec l'Etat : 213 et s., 376 et s., 378, 392, 402, 404, 533, 535.
Réquisition au profit de l'... : (V. Réquisition).
Thèse de la succession : (V. Concession).
Régime des biens : 117, 185, 396, 397, 398, 399, 409, 410.
Etablissement public.
Altération de la notion d'... : 364.
Crise de la notion d'...: 366 et s.
Domaine de l'... : 234, 235, 236.
... et expropriation : 184.
... et fonds de commerce : 79.
... et nationalisation : 374, 375.
Intervention de la notion d'... : 357, 358.
Etablissement public de caractère industriel et commercial : 16, 17, 358, 369.
Autonomie : 17.
Nature : 370, 371, 372, 373, 418, 421.
Spécialité : 17, 76, 372, 450.
Tutelle : 17.
Etat (V. Etablissement national, Tripartisme).
Droits de l'... propriétaire exproprié : 215.
... propriétaire : 48, 52, 130, 140, 141, 147, 148, 149, 161 et s., 165, 192.
..., puissance publique (notion d'...) : 5, 47, 196, 197, 374.
(Evolution de la notion d'...) : 359 et s., 365.
Prérogatives de l'... sur l'établissement national : 383 et s.
(Gestion des biens) : 383, 384, 385, 386.
(Gestion des finances) : 388, 389, 390, 391.
Qualité de fermier de l'... : 17, 122, 199.
Représentation de l'... dans l'établissement national : 379, 380, 531.
Rôle de l'... 377 et s.
Etats de prévision, etc. : 389, 475.
Expropriation.
... Au profit des particuliers : 217.
Conséquences de l'... sur les biens : 216 et s., 275.
Définition de l'... : 216.
... du Domaine public : 203, 204, 209.
Emploi de l'... et constitution du Domaine : 213 et s., 393.
(Droit d'...) : 214.
(Droit au bénéfice de l'...) : 215, 293.
... et nationalisation : 202, 217, 218, 374.
Evolution de l'... : 22, 217.
L'... procédé d'acquistion de droit public : 216.
Mode d'intervention : 184.

F

Faillite (problème de la) : 445 et s.
Demande de ... : 446.
... des établissements nationaux : 447, 448, 450.
Intervention de l'Etat dans la ... : 448, 449, 450, 451.
Fait du Prince : 47, 446, 471.
Fermage : 347, 349.
Financement et autofinancement : 19, 148, 388, 415.
Fonction : 3, 7, 376, 400, 401, 527, 528, 529, 531.
Critère de ... : 335, 342, 463.
... et statut : 358, 400, 464.
Fondation (Théorie de la) : 10.
... de droit privé : 10.
... de droit public : 10.
Fonds d'amortissement des charges d'électrification : 473, 478.
Fonds de commerce (V. Propriété commerciale).

Activités accessoires (commerciales) : 82, 185, 399, 429.
(... et régime des travaux) : 210.
... et concession : 78.
... et service public : 81.
Intervention de la notion de monopole : 81.
..., moyen de crédit : 77.
Objectivité et subjectivité du ... : 81.
Opinions de MM. Esmein : 79.
Givord : 80.
Waline : 80.
Propriété de l'Etat : 79.
Solutions antérieures à la nationalisation : 78.
Solutions postérieures à la nationalisation : 79, 145, 420.
Utilité du ... : 77.
Fonds de roulement : 75.
Forces hydrauliques (Concession de). : 55.
Cahiers des charges postérieurs à la nationalisation : 487.
Clauses de retour des biens : 244.
Expropriation : 214.
Hypothèques : 442, 459.
Nature des concessions de ... : 100.
Régime des biens : 200, 306, 345.
Remise au concédant en fin de concession : 200, 212.
Réserves d'eau et d'énergie : 102, 222.
Voies d'exécution : 459.

G

Gage : 434 et s., 436, 437, 447, 448.
Gaz naturel : 26.
G. D. F. :
Enumération de biens du ... : 192.
Loi d'organisation du ... : 16.
Personnalité du ..., distincte de l'Etat : 193.
Gestion : 131 et s., 411, 412.
Caractère industriel et commercial de la ... : 132, 409, 410.
... et nature de l'établissement national : 412, 413.
... et propriété : 146, 173.
Gestion de l'établissement national et régime des biens : 134, 136, 137, 411, 426.
Impératifs de la ... : 134, 173 et s., 348, 509 et s.
Volonté du législateur : 133.
Gnôme et Rhône : 32, 298.
Gouvernement (des hommes) : 3, 362.

H

Houillères.
Baux sur terrains des ... : 349.
Enumération de biens des ... : 192.
Jurisprudence en matière de biens des ... : 125.
Logement du personnel des ... : 125.
Matériel des ... : 347.
Nature des ... : 423, 424.
Terrains superficiaires des ... : 125, 349.
Hypothèques.
... Au profit de l'Etat sur les biens de l'établissement national : 388, 438, 439.
... sur les biens des établissements nationaux : 388, 438, 439.
... sur les immeubles de la concession : 245, 259, 457.

I

Immeubles : 72, 206, 323, 325, 338, 339, 344, 345, 438.
... à caractère industriel : 86, 245, 251.
... à usage administratif : 87.
... d'habitation : 73, 84, 325, 338.
(H. L. M. - H. B. M.) : 325, 345.
(M. R. U.) : 325.
... des œuvres sociales : 333.
... de placement : 85.
Imprévision (Théorie de l') : 185, 471, 479.
Indemnisation (de certaines entreprises) : 40.
Index économiques : 471.
Indisponibilité (des biens nationalisés) : 32, 34.
Installation.
Interprétation restrictive de la notion d'... : 36.
Interprétation extensive : 37.
... nécessaires : 71.
... situées en France, Algérie, étranger, etc... : 27.
Installations de distribution (établissement, extension, renforcement, perfectionnement) : 206, 211.
Installations industrielles diverses : 206, 245, 306.
... créées par un industriel pour ses besoins : 64.
... de récupération d'énergie résiduaire : 26.
Turbines à contre-pression, à soutirage : 26.
Intérêt économique : 5, 192, 368, 373, 374, 378, 401, 470, 471, 527, 532, 533.

Intérêts privés (notion d') : 194, 195, 202, 351, 352, 353, 426.
Conséquences du droit des ... : 298.
Rapports avec l'utilité essentielle et utilité publique : 308, 321, 426, 484.
Intérêt secondaire (notion d') : 72.

L

Lignes de transport : 59.
Liquidation judiciaire (V. Faillite): 448, 449.
Locaux commerciaux : 73.
Locaux d'habitation : 73, 84, 125.
Logements du personnel : 38, 76, 84, 125, 338.
Logique (Méthode) : 2, 369, 401, 462, 522.
Loi du 8 Avril 1946
Article 2 : 133, 475.
Art. 3 : 133, 475.
Art. 4 : 133, 415.
Art. 6 : 27, 33, 34, 35, 55, 60, 71, 182.
Art. 7 : 26, 33, 36, 54, 57, 127.
Art. 8 : 26, 33, 35, 57, 60, 64, 71, 72, 226.
Art. 10 : 40, 83.
Art. 18 : 127, 231.
Art. 19 : 34, 45.
Art. 21 : 213.
Art. 22 : 475.
Art. 23 : 476.
Art. 24 : 133, 176.
Art. 25 : 43.
Art. 27 : 127.
Art. 31 : 133.
Art. 32 : 133, 148, 415.
Art. 34 : 45.
Art. 35 : 213.
Art. 36 : 46, 117, 201, 206, 473.
Art. 37 : 473, 485, 496, 500.
Art. 38 : 473.
Art. 42 : 29, 34.
Art. 43 : 29.
Art. 45 : 496, 500.
Art. 46 : 133.
Art. 47 : 329.
Art. 52 : 28, 53.
Loi du 17 Mai 1946.
Article 1 : 54.
Art. 4 : 415.
Art. 7 : 27, 33, 35, 54, 60, 71, 72, 182, 329.
Art. 8 : 26, 27, 57, 58, 59.
Art. 9 : 35, 57, 60, 71.
Art. 12 : 83.
Art. 14 : 83.
Art. 16 : 42, 127.
Art. 17 : 27, 71, 73, 83.
Art. 18 : 126, 162.
Art. 19 : 27.
Art. 25 : 176.
Art. 27 : 44.
Art. 28 : 45, 54, 117.
Art. 29 : 45.
Art. 35 : 106.
Art. 37 : 74.

M

Magasins : 38, 86.
Marchés (passation, contrôle) : 117, 386.
... de travaux publics : 211, 412.
Matériels.
... d'exploitation forestière : 73.
... divers : 253.
Mines.
Amodiation des ... : 54.
Concessions des ... : 100, 104, 197, 464.
Compétence en matière de ... : 106.
... et concession de travaux publics : 105
... et expropriation : 214.
... et hypothèques : 441.
... et nationalisation : 106.
... et voies d'exécution : 458.
Gisements sur le domaine privé classique : 307.
Minerai de fer : 259.
Transfert de mines à l'E.D.F. : 337.
Minimums (Chiffres ... délimitant la production des entreprises nationalisées : 26.
Mobiliers.
Administratifs : 89, 206, 247, 254, 323.
Œuvres sociales : 333.
Techniques : 88, 206, 247, 254, 323.
Moteurs (Turbines, etc...) : 245, 252.
Mutations domaniales : 203.

N

Nantissement : 78, 259.
Nation et Etat. ...
Dualité des notions : 374.
Thèses favorables à la dualité :
MM. L'Huillier : 159, 160.
Mater : 154.
Vedel : 167.
Thèses favorables à l'identification :
MM. Boulouis : 168, 169, 170, 172.
Malleville : 174, 438, 439.
Rivero : 157.
Etablissements nationaux et établissements d'Etat — Thèses de : 532.
MM. Boulouis : 168, 394.
L'Huillier : 159.
Vedel : 167, 394.

Nationalisation.
... des matériels de guerre : 25.
... d'entreprises participant à la gestion des intérêts économiques collectifs : 55.
... et domaine public : 198 et s.
... partielle : 57, 58.
... totale : 53 et s.

O

Occupation temporaire : 208, 209, 213, 307, 317.
Œuvres sociales : 329 et s., 386, 390.
Activité des ... : 330, 331, 332.
Biens des ... 333 et s.
Organismes d'... : 330, 331, 332.
Office Professionnel des Houillères : 27.
O. N. E. R. A. : 406.
... et voies d'exécution : 436.
Opérations immobilières : 178.
Organisation générale de la Nation en temps de guerre : 220.
Outillage : 248, 249, 252.
Ouvrages.
... de distribution gaz : 489, 491.
... d'interconnection : 384.
... de production, transport, gaz : 488, 491.
Ouvrage public : 207, 251, 257.
... construit sur le terrain du concédant : 259, 263.
... sur le terrain du concessionnaire : 263, 272.
... et travail public : 209.

P

Palais de Justice (Régime domanial des) : 99.
Parc automobile : 326, 339.
Participations : 76, 91, 327.
Permis de construire : 214, 345.
Personnalité.
... distincte : 193, 533.
(Théorie de la conséquence) : 194, 352, 357, 399, 400 et s., 405, 421, 439.
... morale (Notion de) : 9, 172.
Personnes publiques.
Biens, propriété de ... : 206.
Places publiques (Régime domanial des) : 112.
Postes.
... d'alimentation : 252.
... de compression, détente... : 345.
... de coupure : 253.
... de répartition : 313.
... de transformation : 59, 216, 252, 253, 260, 313, 345, 347.
Désaffectation de ... : 279.
Pouvoir discrétionnaire (de l'Administration) : 215.
Prestations (cf. Réquisition).
Prêts (Autorisation) : 390.
... à l'habitat : 325.
Prises d'eau (ouvrages de) : 245.
Privilèges : 437.
Prix (Fixation des) : 390.
Procédure des appels à la concurrence et des consultations d'entreprises : 345, 346.
Produit net (Notion de) : 349.
Promenades publiques (Régime domanial des) : 112.
Propriété.
Définition du droit de ... : 21.
Evolution du droit de ... : 22.
Qualité du droit de ... : 21.
Propriété commerciale.
Décret du 30 septembre 1953 : 77.
... et régime des biens des établissements nationaux : 145, 399.
Loi du 30 juin 1926 : 77.
Refus de ... : 79, 420.
... sur le domaine privé classique : 316, 320.
... sur le domaine privé de l'établissement national : 340.
(Prorogation Métropole-Algérie) : 340.
P. T. T. : 401.
Rachat (Procédure de) : 36, 206, 245.
Recettes : 42.
Recouvrement d'office : 394.
Redevances téfoncières :
Caractéristique des ... : 74.
... et hypothèques : 441.
... et voies d'exécution : 458.
Utilité essentielle des ... : 74.
Régie (Procédé de la) : 471, 476, 482.
Remploi : 181.
Renault (Régie) : 32.
Fonds de commerce de la ... : 77.
Liquidation de la Société ... : 302.
Régime des biens de la ... 132, 141, 157, 298, 300 et s., 314.
Reprise (Procédure de).
... des biens illicitement cédés ou concédés : 29, 32.
Reprises d'instances : 56, 62.
Réquisition :
... des biens : 220.
(ou prestations; évolution) : 220.
... des concessions : 222.
... d'emprise totale : 323.
... de propriété et d'usage : 221.
... du Gaz et de l'Electricité : 226 et s.
Conditions : 229.
Contentieux : 231.
Droits des prestataires : 230.
Modalités : 228.
Principe : 226, 227.

... du personnel (Rappel) : 220.
... d'urgence, d'extrême-urgence, pour travaux militaires : 221.
... et nationalisation : 224, in fine, 225.
Procédure de la ... : 219 et s.
Réseau de distribution : 60, 101, 151, 206, 252, 260, 345, 384, 491.
Réseau de transport : 64, 151, 206, 260, 345, 384, 491.
Routes et chemins :
Chemins ruraux non reconnus : 111.
Domaine public de la Voirie : 99.

S

Saisie-Arrêt : 453, 454.
Saisie-Immobilière : 311, 453, 457.
Saisissabilité (V. Voies d'exécution) : 433 et s., 449, 452 et s., 445, 456, 457, 462, 463.
... et service public : 457, 460.
Service public :
... administratif : 17.
Conception organique et matérielle du ... : 217.
Concession de mines et absence du ... : 105.
Concession de ... et régime des biens : 116, 117 , 119, 464.
Conséquences du critère de ... sur les baux : 288.
... et nationalisation : 303.
... et saisissabilité : 457, 460.
Evolution de la notion de ... : 359 et s., 365.
Conception matérielle : 362.
Conception organique : 360, 367.
Théorie du ... virtuel : 362.
... industriel et commercial : 17, 362, 363.
Nécessités du ... 99, 119.
Rôle du ... en matière de dénonciation des contrats : 46.
Services sociaux : 27, 76.
Servitudes : 213, 317, 487, 499.
S. N. C. F. :
Baux sur le domaine de la ... : 295, 296.
Matériel de la ... : 312.
Primes d'émission : 75.
Transfert des biens de la ... à l'E. D. F. : 59, 142, 143, 187.
S. N. E. C. M. A. : 298, 301, 450.
S. N. E. P. :
Charge du passif : 52.
Dévolution du passif : 52.
Droit de rachat des biens de la ... : 237.
... et Cour des Comptes : 391, 407, 419, 430.
... et procédure de recouvrement d'office : 394, 407, 409.
... et qualité de commerçant : 407.
... et thèse de la succession : 397.
... et voies d'exécution : 436, 453, 454.
Jurisprudence relative aux droits acquis et ... : 187.
Les deniers de la ... : 430, 431.
Nationalisation des entreprises de presse : 48.
Portefeuilles financiers : 52.
Principes de la nationalisation : 48.
Aspect de sanction : 50.
Nature du transfert : 49.
Propriété des biens de la ... : 48, 141, 149.
Qualité d'établissement public de la ... : 407, 419.
Thèse du transfert ut singuli : 51.
Sociétés : 36, 37, 42.
Conséquences du transfert vis-à-vis des actionnaires : 56.
Droit des ... et constitution du domaine national : 148, 344, 353.
Filiales : 58, 64.
Immobilières : 354.
Liquidation des ... :42, 62, 302.
Société nationale de vente des surplus : 371.
Sous-Stations : 252, 253.
Statut (V. Fonction).
Statut (Etude du) : 358 et s.
Originalité du ... 464 et s.
Statut du personnel (Sous l'angle des biens des œuvres sociales) : 330 et s.
Subrogation : 181.
Subventions : 19.
Succession (Thèse de la) — (V. concession - Etablissement national).

T

Taxation : 227.
Taxe des biens de main-morte : 259.
Taxe sur le chiffre d'affaires : 264.
Terrains : 57, 86, 206, 245, 252, 313, 324.
Acquisition des ... : 215, 216, 252, 272.
Sort des ... expropriés : 216.
... submergés : 245.
... superficiaires : 125, 323.
Territorialité (Principe de la) : 233, 238.
Trésorerie : 75, 90.
Tiers :
Droits des ... : 408, 447, 473.

Les ... par rapport aux biens : 408, 447, 473.
Titres (Service des) : 44.
... cotés : 75.
Transcription (Procédure de la) : 272.
Transfert :
Base légale du ... : 35.
Conséquences du ... : 56.
(vis-à-vis du domaine public) : 201.
Conséquences du ... en Droit international : 24.
Date du ... 34.
... de gestion : 199, 201.
... de l'actif : 26 et s.
Exception au ... : 29, 30.
Exclusion du ... : 26.
Inclusion par le : 27.
Principe du : 26.
Décrets de ... : 33, 36 et s.
... de plein droit : 54, 60, 190, 191.
... de propriété : 199.
... des contrats de gestion : 62.
... des droits et obligations sur le domaine privé : 305, 306.
Détermination des entreprises soumises au ... 54.
(Limitation des entreprises) : 54.
.. du passif : 41 et s.
Ethique : 45.
Dans le silence de la loi : 48 et s.
Dévolution légale : 41.
Obligations : 43.
Principe : 42.
... entre les établissements nationaux : 59, 187.
... et influence de la concession : 55.
... facultatif : 60, 190, 191.
... intégral : 182, 201.
Interprétation restrictive du ... : 66, 67.
Interprétation extensive du ... : 68, 69.
Intervention de plusieurs décrets de ... : 57.
... juridique et matériel : 63.
Nature des éléments d'actif soumis au ... : 38.
Notion de ... : 15.
Opération de ... : 25.
Prise en charge comptable des biens soumis au ... :475.
Technique du ... : 183.
Transformateurs : 216, 306.
... aériens : 260.
Transports aériens : 32, 41, 157, 298.
Travail public.
Définition du ... : 101, 207.
... et concession de travaux publics : 102, 197.
... et concessions minières : 105, 197.
... et déclaration d'utilité publique : 209 .
... et domaine privé : 103, 208.
... et domaine public : 101, 103, 208, 209.
... et ouvrage public : 209.
... et travaux des concessionnaires : 210.
(Exécution pour le compte de) : 211, 212.
Travaux neufs (Autorisation de) : 384, 389.
... d'établissements, extension, renforcement, etc... : 473, 491.
Trésor (Garantie du) : 19.
Rôle du ... : 430, 431.
Tripartisme :
Conséquences du ... : 381.
... et tiers : 382.
Intervention du ... : 379, 380.
Sens du ... : 22, 356, 357.
Tutelle : 17.

U

Universalités (Droit des) : 41, 52, 53 et s., 396.
Conséquences du ... : 62 et s.
Usines :
... à gaz : 86, 206, 259, 499.
... de production d'énergie électrique : 58, 64, 86, 206, 211, 216, 252, 253, 306, 319, 350, 384.
... de produits chimiques : 57.
... thermiques : 206, 384, 499.
Utilité accessoire : 72, 226, 321, 337, 498.
Utilité essentielle (V. Affectation - Désaffectation - Intérêts privés) :
Délimitation jurisprudentielle de l'... : 73 et s.
... et saisissabilité : 462.
Impératifs de l'... : 47.
... provisoire : 226.
Régime des biens répondant à l'... : 23.
Rôle de l'... : 16, 70, 92, 192, 202, 308, 321, 351, 352, 353, 355, 413, 426, 484, 531.
Sources légales de l'... : 71 et s.
Fondement négatif : 71.
Fondement positif : 72.
Utilité marginale : 321, 352.
Relation de l'... avec l'utilité essentielle : 335, 336 et s., 340, 463.
Utilité publique :
Déclaration d'... : 214, 487, 499.
Notion de l'... : 19 et s., 202, 217, 352, 353, 354, 426.
Rôle de l'... : 308, 355, 413, 484.

V

Valeurs :
... bancaires : 63, 91.
... d'Etat : 75.
... mobilières : 63, 91.
... de placement : 75.
... du Trésor : 75.
Valeur liquidative : 38.
Voies d'exécution (V. Domaines privés. Domaine public) : 433 et s., 460, 461, 482.
Conditions de mise en œuvre des ... : 434.
Qualité du débiteur : 435, 436.
... sur domaine privé classique : 311, 314.
Voies ferrées minières : 27.
... et expropriation : 214.
... et saisissabilité : 458.

Zone des Cinquante pas géométriques :
(Régime domanial de la ...) : 112.

W

Warrant : 437.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

(Les chiffres renvoient aux pages).

AVANT-PROPOS VII

PRÉFACE IX

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS XVII

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

CHAPITRE UNIQUE. — A fonction nouvelle, droit nouveau 3

Section 1. — Une fonction nouvelle créant un droit nouveau 6

§ 1. Le droit public traditionnel 8

§ 2. Le droit privé pur 8

§ 3. Le droit nouveau 9

Section 2. — Un droit nouveau reposant sur des biens 14

§ 1. Biens du domaine public *stricto sensu* 14

§ 2. Biens du domaine privé 16

§ 3. Biens du domaine national 18

Section 3. — Un régime des biens définissant le droit nouveau dans le cadre d'un établissement original 21

§ 1. L'établissement public du droit classique .. 21

§ 2. L'établissement commercial du droit commun 24

§ 3. L'établissement national, commerçant public 26

PREMIÈRE PARTIE

L'UTILITÉ ESSENTIELLE, CRITÈRE DE DÉTERMINATION DU DOMAINE NATIONAL 29

INTRODUCTION 31

TITRE I. — La limitation du domaine national 35

CHAPITRE PREMIER. — La limitation par l'opération de transfert 37

Section 1. — La recherche des fondements légaux du transfert 38

§ 1. Le transfert de l'actif 38

A. *L'intervention de la loi. Etude des conséquences pratiques provoquées par la nationalisation* 38

a) Le principe en matière d'électricité, de gaz et de combustibles minéraux 39

1. L'exclusion du transfert; l'aspect négatif 39

2. L'inclusion par le transfert; l'aspect positif 40

b) La recherche de l'exception 42

1. Les moyens propres à combattre l'exception 43 43

2. Un cas de recherche de l'exception 45

B. *L'intervention des décrets de transfert* 48

a) Le principe des transferts par décret et sa conciliation avec le transfert légal .. 48

1. Le principe des décrets de transfert 48

2. La date du transfert en matière d'électricité et de gaz 49

b) La recherche de l'exception 51

1. L'interprétation restrictive 51

2. L'interprétation extensive 54

§ 2. Le transfert du passif 57
A. *La dévolution légale du passif* 57
a) La technique de cette dévolution 57
1. Le principe du transfert du passif 58
2. Le service des charges obligataires 59
b) L'éthique de la dévolution 61
1. Particularité de la loi du 8 avril 1946 61
2. L'utilité essentielle 63
B. *La dévolution du passif dans le silence de la loi* 64

Section 2. — Les données de l'application jurisprudentielle 66

§ 1. La jurisprudence des tribunaux administratifs .. 66
A. *Le transfert de l'universalité dans le cadre de l'activité totalement nationalisée* 67
a) L'extension géographique de la nationalisation 67
1. La sujétion temporelle de l'application 68
2. La sujétion spatiale de l'application 68
b) La détermination des entreprises transférables et ses conséquences 69
1. La limitation des entreprises transférables 69
2. Les conséquences du transfert 72
B. *Le transfert de l'universalité dans le cadre de l'entreprise partiellement transférée* 73
a) Le cas des installations constituant une activité accessoire et la nationalisation partielle des entreprises 73
1. Le transfert de l'accessoire d'une entreprise non nationalisable 73
2. La nationalisation partielle des entreprises 75
b) Le cas des transferts entre établissements nationaux et l'opposition de deux modes de transfert 76
1. Un transfert S.N.C.F. - E.D.F. 76
2. L'opposition des modes de transfert 78

§ 2. La jurisprudence des tribunaux judiciaires 79

A. *Les décisions des tribunaux de la Métropole* 79

a) Les conséquences de la qualité d'ayant-cause à titre universel 80

1. Le transfert des pouvoirs attachés à la gestion des biens 80

2. Le transfert juridique et matériel des biens 81

b) Le cas de l'installation créée par un industriel pour ses besoins Conséquences du transfert 82

B. *Les décisions rendues en Algérie et leurs conséquences sur le principe du transfert* 84

a) L'interprétation restrictive du transfert 84

1. A propos du droit de dénonciation des contrats 84

2. A propos d'une cession de bail commercial 85

b) La thèse extensive 86

1. La première jurisprudence de la Cour d'Alger 87

2. Le revirement de la jurisprudence de la Cour d'Alger 88

CHAPITRE 2. — Le critère de la limitation par le critère du transfert 91

Section 1. — Les sources légales de l'utilité essentielle 92

§ 1. Le fondement positif : L'utilité essentielle 92

A. *La loi du 8 avril 1946 et le décret du 5 juin 1947* 92

a) L'activité principale et l'installation nécessaire 92

1. L'article 6 de la loi et l'article 5 du décret 93

2. L'article 8 de la loi et l'article 7 du décret 93

b) L'affectation au service 93

B. *La loi du 17 mai 1946* 94
a) La reprise exacte des termes de la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz 94
b) L'apparition de la notion d'utilité essentielle 94

§ 2. Le fondement négatif : L'utilité accessoire 95

A. *La loi du 17 mai 1946* 95
a) L'intérêt secondaire 95
b) La comparaison avec l'intérêt principal 95

B. *La loi du 8 avril 1946* 96
a) L'utilité accessoire 96
b) La comparaison avec l'utilité essentielle 96

Section 2. — La délimitation jurisprudentielle 97

§ 1. La jurisprudence des tribunaux des deux ordres 98

A. *Le régime général des biens* 98
a) Les immeubles 98
1. Les immeubles proprement dits ... 99
2. Les redevances tréfoncières 101
b) La trésorerie et les valeurs mobilières 102
1. La trésorerie et les valeurs de placement 102
2. Les participations 104

B. *Le cas spécial du fonds de commerce* 106
a) La négation de l'existence d'un fonds de commerce 107
1. Les solutions antérieures à la nationalisation 108
2. Le rejet postérieur à la nationalisation 110
b) L'utilité essentielle du fonds de commerce 114
1. La protection des droits de l'établissement national doit être fonction de leur valeur objective 115
2. L'exploitation principale et les activités annexes 117

§ 2. La jurisprudence des Commissions « ad hoc » .. 118

A. *Les éléments du patrimoine immobilier* 119

a) Les immeubles d'habitation et de placement 120
1. Les immeubles d'habitation 120
2. Les propriétés de placement 122

b) Les immeubles affectés au service 122
1. Les immeubles à caractère industriel 122
2. Les immeubles à usage administratif 125

B. *Les éléments du patrimoine mobilier* 126

a) Les meubles (ou les immeubles par destination) 126
1. Les biens meubles utilisés pour des besoins techniques de l'exploitation 126
2. Les biens mobiliers utilisés pour les besoins administratifs de l'exploitation 127

b) La trésorerie et le portefeuille 127
1. La trésorerie 127
2. Le portefeuille 129

TITRE II. — Le régime des biens du domaine national 131

CHAPITRE PREMIER. — Le domaine national à l'épreuve de la domanialité publique 133

Section 1. — Le problème de l'affectation des biens au service public 134

§ 1. Service public et domanialité publique 134

A. *Affectation au service public et domaine public* 134

a) Les données jurisprudentielles et doctrinales 135
1. La jurisprudence des juridictions suprêmes 135
2. La véritable portée de la jurisprudence 137

b) Les conditions de la mise en jeu du critère de l'affectation 138
1. Les conséquences de la domanialité publique 139
2. Les nécessités du service 139

B. *Concession de travaux publics et domaine public* 141

a) L'indépendance des notions de travail public et de domaine public 142
1. La notion de travail public et la concession de travaux publics 142
2. La notion de travail public est plus vaste que celle de domaine public 143

b) Les concessions minières et le domaine public 144
1. Les concessionnaires de mines ne sont pas des concessionnaires de travaux publics 145
2. Les nationalisations et les concessions minières 147

§ 2. Le véritable caractère du critérium de l'affectation 148

A. *La volonté du législateur, premier critère de la domanialité publique* 149

a) La position de la doctrine 149
1. L'importance primordiale de la thèse volontariste 149
2. Le véritable sens de l'affectation 151

b) La législation et la jurisprudence 152
1. Les immeubles affectés, non incorporés au domaine public. Le cas des chemins ruraux non reconnus 153
2. Autres immeubles affectés et non incorporés, et les immeubles incorporés, mais non affectés 155

B. *La domanialité publique s'applique aux patrimoines administratifs* 157

a) Tous les biens affectés à l'utilité publique ne ressortissent pas au domaine public 157

1. Les biens privés affectés à l'utilité publique 158
2. Le régime des biens de la concession de service public 159
b) Les biens des concessionnaires et leur transfert aux établissements nationaux 161
1. Le statut de successeur des établissements nationaux 161
2. Le contenu de la charte des concessions 162

Section 2. — L'incompatibilité fonctionnelle de l'établissement national et du domaine public 164

§ 1. Les solutions dégagées depuis la nationalisation 164

A. *La doctrine et la jurisprudence* 165
a) La doctrine 165
1. La reconnaissance de l'introduction des biens dans le domaine public .. 165
2. Le rejet de l'introduction des biens dans le domaine public 168
b) La jurisprudence 169
1. Décision rendue en matière de biens de l'Electricité de France 169
2. Décisions rendues en matière de biens des Houillères 171

B. *Le Conseil d'Etat dans son rôle consultatif* .. 173
a) La portée de l'avis du 16 mars 1948 .. 173
1. La position du problème dans la loi loi du 17 mai 1946 174
2. La portée de l'avis à intervenir ... 174
b) Le contenu de l'avis du 16 mars 1948 .. 175
1. Le principe général et l'analyse d'une première confusion 175
2. L'analyse d'une seconde confusion et l'inaliénabilité face à la domanialité publique 176

§ 2. La volonté du législateur et l'affectation à l'utilité essentielle 178

A. *Le caractère de la gestion* 179
a) L'orientation industrielle et commerciale 179

1. Le contenu des textes législatifs .. 179
2. La souplesse de la gestion 180
b) Les nécessités de la gestion et la théorie du domaine public 182
1. L'inaliénabilité du domaine public 182
2. La primauté de la gestion commerciale 182
B. *Les conséquences de la gestion* 183
a) L'opinion dominante actuelle 184
b) La position de l'Administration des Domaines 185
1. La thèse soutenue par l'autorité administrative 185
2. La valeur des dispositions du décret du 11 mai 1953 187

CHAPITRE 2. — La notion de propriété dans ses rapports avec l'utilité essentielle 191

Section 1. — A la recherche du titulaire du droit de propriété 192

§ 1. Les solutions dégagées depuis la Nationalisation 192
A. *Le climat jurisprudentiel* 193
a) La réticence du Conseil d'Etat 193
1. L'Arrêté du 1er décembre 1950 193
2. La thèse de M. Agid 194
b) La recherche des intentions de la Cour de Cassation 196
1. La propriété commerciale et le régime des biens 196
2. La gestion et la propriété 197
B. *Le Conseil d'Etat dans son rôle consultatif* .. 198
a) La thèse du Conseil d'Etat 198
b) La critique de la thèse du Conseil d'Etat 199

§ 2. L'inventaire des courants doctrinaux initiaux .. 201
A. Les premières prises de position 201
a) La doctrine de M. Luchaire 201
b) La doctrine de M. Mater 203
c) La doctrine de M. Auby 205

B. L'approfondissement du problème 206
a) La doctrine de M. Rivero 206
1. L'exposé de la thèse du dédoublement des droits 206
2. L'appréciation de cette doctrine .. 207
b) La doctrine de M. L'Huillier 208

Section 2. — L'établissement national et sa qualité de propriétaire 210

§ 1. Les arguments en faveur de la propriété de l'Etat La critique 210

A. *Les arguments de texte* 210
a) Les lois de nationalisation 209
1. Leur contenu 209
2. Leur appréciation 212
b) Le décret du 11 mai 1953 213

B. *La critique* 216
a) La Nation et l'Etat 216
1. La thèse de M. Vedel 216
2. La thèse de M. Boulouis 218
3. Le droit nouveau 219
b) Les impératifs de la gestion 222
1. Vers une notion extensive de la gestion 223
2. L'intérêt de l'entreprise 223

§ 2. Les arguments en faveur de la propriété de l'établissement national
La construction 225

A. *La loi de nationalisation* 225
a) La pleine disposition des biens 225
1. Les exceptions au principe 225
2. La portée du principe 228
b) Le transfert intégral 231
1. L'opération prévue par la loi 231
2. La conformité du transfert avec la technique administrative 232
3. La succession des anciens concessionnaires 233

B. *La jurisprudence du Conseil d'Etat* 233
a) L'arrêt du 1er décembre 1950 234
1. La reconnaissance des droits acquis 234
2. La propriété des biens du domaine national 235
b) La jurisprudence de 1949 236
1. Les bases légales du système de transfert 237
2. La portée des arrêts de 1949 sur le régime des biens 237

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 239

1. L'existence du domaine national 239
2. La personnalité de l'établissement national, distincte de celle de l'Etat 240
3. Les conséquences de la personnalité distincte 241

DEUXIÈME PARTIE

L'UTILITÉ PUBLIQUE ET LES INTÉRÊTS PRIVÉS AU SECOURS DE LA NOTION D'UTILITÉ ESSENTIELLE 243

INTRODUCTION 245

TITRE I. — L'utilité publique et le régime de la puissance publique 247

CHAPITRE PREMIER. — La limitation du domaine public 249

Section 1. — Les modalités d'introduction des biens du domaine public et l'emploi des procédés d'acquisition du droit public 250

§ 1. Les modalités d'introduction des biens du domaine public dans la sphère d'influence de l'établissement national 250
L'opération de nationalisation 250

A. *L'incidence de l'opération sur les biens du domaine public* 250
a) Le remplacement de l'affectataire 251
1. La thèse de M. Blaevoët 251
2. La véritable portée du transfert .. 253
b) La permanence de l'affectation 255
1. L'absence de mutation 255
2. Le problème de l'expropriation du domaine public 257
B. *La consistance des biens du domaine public* 258
a) Le concours apporté par l'Administration à l'établissement concessionnaire 259
1. Les biens, propriété de personnes publiques 259
2. L'octroi de la concession et son influence sur l'affectation au service 260
b) La substitution du concessionnaire à l'administration 264
1. L'exécution des travaux pour le compte de l'autorité concédante .. 264
2. La portée du principe de l'exécution pour le compte de l'autorité concédante 266

§ 2. Les rapports respectifs de l'administration et de l'établissement national
L'emploi des procédés d'acquisition du droit public 267
A. *La procédure de l'expropriation pour cause d'utilité publique* 268
a) Les pouvoirs du concessionnaire pour l'exécution de ses travaux 269
1. Le droit d'exproprier 269
2. Le droit au bénéfice de l'expropriation 271
b) Les conséquences exactes de l'expropriation sur la propriété du bien transféré 274
1. Procédé d'acquisition de droit public et domaine public 274
2. La non-concordance des notions d'expropriation et de domaine public 276

B. *La procédure de la réquisition* 278

a) La réquisition imposée à l'établissement concessionnaire par la puissance publique 278

1. La distinction de la réquisition de propriété et de la réquisition d'usage 279

2. Le problème de la réquisition des concessions de service public 281

b) Le concours apporté par la puissance publique à l'établissement national, par le procédé de la réquisition 285

1. Le principe de la réquisition du gaz et de l'électricité, prévue par la loi du 8 avril 1946 285

2. Les modalités d'application de la réquisition de l'électricité et du gaz 288

Section 2. — Le problème du domaine public des établissements nationaux 292

§ 1. La solution du problème général du domaine public des établissements publics 293

A. *Le champ d'action de la domanialité publique* 293

B. *La reconnaissance d'un domaine privé aux établissements publics* 293

§ 2. La solution du problème spécial au domaine des établissements nationaux 295

A. *La remise en cause de la doctrine traditionnelle* 296

B. *L'établissement national et la résurgence de son caractère industriel et commercial* 298

CHAPITRE 2. — Le régime des biens du domaine public. 301

Section 1. — L'affectation et ses limites 302

§ 1. Le contenu des cahiers des charges 302

A. *Les clauses de retour des biens à l'autorité concédante en fin de concession* 303
a) Les clauses de retour obligatoire 303
1. Les installations immobilières 304
2. Les objets mobiliers 306
b) Les clauses de retour facultatif 307
1. Les installations immobilières 309
2. Les objets mobiliers 311
B. *L'influence des clauses de retour* 312
a) Le retour obligatoire et son influence sur le régime des biens 312
1. Les conceptions doctrinales 313
2. Les solutions jurisprudentielles... 316
b) Le retour facultatif et la propriété privée du concessionnaire 322
1. Les ouvrages de la concession et la notion de propriété 322
2. La propriété actuelle du concessionnaire 324

§ 2. La désaffectation et ses conséquences sur le régime des biens 328
A. *Le problème de la désaffectation* 328
a) La théorie de la désaffectation expresse 329
b) La reconnaissance de la désaffectation par son existence de fait 331
B. *Les rapports respectifs de l'utilité essentielle et de l'utilité publique en cas de désaffectation* 333
a) La désaffectation par l'Etat, puissance publique ou tout autre concédant 334
1. Le rappel d'une théorie extensive de la domanialité publique 335
2. La jurisprudence administrative en cas d'atteinte portée à l'affectation par le concédant 335
b) La désaffectation ou l'absence d'affectation par l'établissement national ... 339
1. La désaffectation en cours de concession, par l'établissement national 340
2. L'absence d'affectation d'un bien à ce destiné par l'établissement national 341

Section 2. — L'utilisation privative et les conventions portant sur le domaine public 344

§ 1. Le problème de fond du droit : conventions et domaine public 345

A. *Les principes généraux relatifs à l'utilisation du domaine public* 346

a) La possibilité de droits réels sur le domaine public 346

1. De la prohibition absolue aux exigences de l'utilisation privative... 346

2. Le rapprochement des notions de domaine public et de domaine privé 348

b) Les litiges sur le caractère de la domanialité 350

B. *Les conventions portant sur les dépendances du domaine public* 352

a) La reconnaissance initiale du caractère de baux de droit civil, des contrats d'occupation du domaine public. Le critère de l'existence du service public et ses conséquences 352

b) La crise provoquée par les excès civilistes de la jurisprudence 354

§ 2. Le problème de procédure : Le juge compétent. 356

A. *La législation et ses contradictions apparentes* 356

a) La portée relative du décret-loi du 17 juin 1938 357

b) La portée absolue du décret-loi du 17 juin 1938 358

B. *La stabilisation jurisprudentielle et ses constantes* 359

a) La reconnaissance de la primauté du juge administratif 359

b) Le problème de l'expulsion de l'occupant à l'expiration de l'utilisation privative 361

TITRE II. — Les intérêts privés et le droit de la richesse 365

CHAPITRE PREMIER. — Le domaine privé classique 367

Section 1. — Les modalités d'introduction des biens du domaine privé dans la sphère d'influence de l'établissement national 368

§ 1. L'opération de nationalisation 368

A. *Le cas de la nationalisation – sanction* 368

a) L'enrichissement du domaine privé de l'Etat 369

b) La nature du mode d'acquisition. 372

B. *Le cas de la nationalisation – remède* 373

§ 2. Les rapports respectifs de l'administration et des établissements nationaux depuis la nationalisation. 376

Section 2. — Le régime des biens du domaine privé.. 378

§ 1. L'application de principe du droit privé et son aménagement 378

A. *La nationalisation – remède* 378

a) Le principe: l'application du droit privé 379

b) Les modalités de l'application du droit privé 380

B. *La nationalisation – sanction* 383

§ 2. Le problème des conventions sur le domaine privé 384

A. *Le problème de fond du droit :* bail ou concession ? 385

B. *Le problème de procédure:* le juge compétent 389

CHAPITRE II. — Le domaine privé des établissements nationaux 393

Section 1. — La consistance des biens du domaine privé des établissements nationaux 394

§ 1. L'utilité marginale des composantes de ce domaine 395

A. *L'utilité marginale, face à l'établissement national en tant qu'entreprise* 395

a) Les biens meubles et immeubles 395

b) Les participations 399

B. *L'utilité marginale, face aux œuvres sociales de l'établissement national* 402

a) Le problème des organismes d'œuvres sociales 403

1. Les œuvres sociales de l'E.D.F. et du G.D.F. 404

2. Les œuvres sociales de l'E.G.A... 406

b) Les biens, moyens d'action des organismes sociaux 407

§ 2. Les relations de l'utilité essentielle avec l'utilité marginale 409

A. *Les éléments de fait* 409

B. *Les impératifs de l'affectation* 413

Section 2. — Le régime des biens du domaine privé de l'établissement national 415

§ 1. La gestion discrétionnaire de l'établissement et ses modalités 415

A. *Les modalités de la gestion discrétionnaire* .. 416

B. *Les répercussions pratiques du décret du 11 mai 1953. — L'intervention de l'Administration des Domaines* 419

§ 2. Les aspects actif et passif de la conclusion de baux 422

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 425

1. Les conséquences sur les biens des établissements nationaux, de leur personnalité distincte de celle de l'Etat 425
2. La construction d'un régime des biens en fonction de la personnalité de leurs propriétaires 426
3. L'influence du régime des biens sur la nature de l'établissement national 427

TROISIÈME PARTIE

DU CONFLIT DES INTÉRÊTS A LA NATURE DES ETABLISSEMENTS NATIONAUX 429

INTRODUCTION 431

TITRE I. — Statut et fonction 434

CHAPITRE PREMIER. — Le statut au secours de la fonction 435

Section 1. — L'établissement public de caractère industriel et commercial et la nationalisation 436

§ 1. L'évolution de la notion d'Etat et ses conséquences 436

A. *De la conception organique à la conception matérielle du service public* 436

a) La séparation de l'activité publique et de l'activité privée 437

1. L'homogénéité de l'administration publique 437
2. La position du concessionnaire ... 438

b) L'apparition des interventions de l'Etat 439

1. La puissance publique et les nécessités économiques 440
2. Les conséquences du renouvellement des critères 441

B. *Du caractère générique de la notion d'établissement public* 442

a) L'altération de la notion d'établissement public 443

b) La crise de la notion d'établissement public 444

1. La lucidité des analyses doctrinales 445

2. Le retour aux conceptions organiques 446

§ 2. La survenance des nationalisations dans un régime décomposé 448

A. *La collation d'un cadre inadapté* 448

a) L'extension de la notion générique .. 449

1. Une nouvelle catégorie spécifique. 449

2. L'imprécision supplémentaire de la notion-repère 452

b) L'irréductible position du nouvel organisme 453

B. *La recherche d'un remède* 454

Section 2. — L'établissement national et la puissance publique 457

§ 1. La puissance publique déborde sur l'établissement national 458

A. *Le rôle de la puissance publique* 458

a) L'administration et sa mission générale 458

b) L'administration et sa représentation dans l'établissement national 460

1. La conséquence du principe du tripartisme 460

2. L'influence du tripartisme sur la notion de tiers 462

B. *Les prérogatives de la puissance publique sur l'établissement national* 463

a) Le domaine de la gestion 463

b) Le domaine des finances 466

§ 2. L'établissement national n'est pas une émanation de la puissance publique 469

A. *L'établissement national ne détient aucune prérogative de la puissance publique* 469

a) L'exemple de l'expropriation 469

b) L'exemple de la procédure de recouvrement d'office 470

B. *La prédominance de la qualité de concessionnaire de service public* 473

a) La thèse de la sucession 473

b) La jurisprudence de la Cour de Cassation 475

CHAPITRE II. — La fonction modifiant le statut 479

Section 1. — Autonomie et commercialité 480

§ 1. Les conséquences de la personnalité distincte.. 480

A. *L'établissement public de caractère industriel et commercial, notion ouverte* 480

B. *Le point de vue de l'établissement national* .. 482

§ 2. La consistance de la commercialité 486

A. *Un exemple d'autonomie en veilleuse :* l'O.N.E.R.A. 486

B. *Un cas d'effacement de la commercialité :* la S.N.E.P. 487

Section 2. — La pleine commercialité 489

§ 1. L'établissement national est un commerçant .. 490

A. *La législation et son analyse doctrinale* 490

a) Le commerce, profession de l'établissement national 490

1. Les principes de la gestion 491

2. Les conséquences sur la gestion.. 493

b) La réalisation de bénéfices 495

1. La recherche des bénéfices 495

2. L'affectation des bénéfices 497

B. *L'interprétation de la jurisprudence* 498
a) Les objections premières 499
b) Vers l'édification d'une théorie exhaustive par les juridictions supérieures des deux ordres 502

§ 2. Le commerçant et ses moyens d'action matériels 507
A. *Le problème des deniers* 507
a) La nature des deniers 507
b) Les deniers et le statut de l'établissement national 510
B. *Le problème général des voies d'exécution. La saisissabilité* 512
a) Les conditions de mise en œuvre des voies d'exécution sur les deniers et sur les biens 513
1. La personnalité du débiteur 513
2. Le problème des sûretés. Le cas de l'hypothèque 515
b) Les problèmes de la faillite et de la saisissabilité 521
1. La faillite 521
2. La saisissabilité 527

TITRE II. — D'un statut original 539

CHAPITRE PREMIER. — La rénovation des institutions juridiques. — La concession 541

Section 1. — La concession au service des établissements nationaux 542

§ 1. La concession et le service public 542
A. *Le concessionnaire de service public et la collectivité concédante* 542
B. *La crise du contrat de concession* 545

§ 2. La concession et la nationalisation 548
A. *Le contenu de la loi du 8 avril* 1946 549
B. *La mise en œuvre des dispositions légales*.. 552

Section 2. — Le démantèlement de la concession par suite de la nationalisation 557

§ 1. Les rapports des établissements nationaux avec les autorités concédantes 558

A. *La transformation des concessions* 558

B. *L'affectation législative des biens à l'exécution du service public* 562

§ 2. Le sort des cahiers des charges 565

A. *Les dispositions règlementaires postérieures à la loi* 565

B. *Le renouvellement définitif de la notion de concession* 569

CHAPITRE II. — La création d'institutions nouvelles. Le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz 577

Section 1. — Les attributions du Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz 579

§ 1. L'organe consultatif 580

§ 2. L'organe arbitral 581

A. *La thèse extensive de la fonction juridictionnelle* 582

a) L'avis du Conseil d'Etat 583

b) La thèse de Mlle DEGLAIRE 584

B. *Les thèses restrictives de la fonction juridictionnelle* 584

a) La thèse de M. BLAEVOET 585

b) La thèse de M. TESTE 586

C. *Les impératifs de la gestion* 589

a) Le champ d'application, dans le temps, de l'article 45 589

1. La thèse restrictive de la compétence du Conseil Supérieur 590

2. La thèse extensive de la compétence du Conseil Supérieur 591

b) L'indispensable fonctionnement de l'organe arbitral 593
1. L'inertie du Conseil Supérieur depuis la nationalisation 594
2. Les relations entre la gestion du domaine national et l'intervention du Conseil Supérieur 595

Section 2. — La procédure devant le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz 596

§ 1. Le règlement intérieur 596

§ 2. La procédure proprement dite 597

A. *La règlementation existante* 597

B. *La règlementation projetée* 598

a) Le projet de M. MALLEVILLE en 1948 .. 599

b) Le projet actuel 599

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 600

1. L'incidence du régime des biens sur la nature de l'établissement 600
2. L'influence du régime des biens sur la concession 601
3. Le régime des biens et le Conseil Supérieur de l'Electricité et du Gaz 602

CONCLUSION GÉNÉRALE 605

1. Fonction et concept 607
2. Le droit des nationalisations 610

ANNEXES

1. Bibliographie 617
2. Table des auteurs 627
3. Table des décisions 630
4. Table des textes 637
5. Table alphabétique des matières 641
6. Table analytique des matières 653